

**Existe-t-il
à l'heure actuelle
des garanties réelles
de Paix ?**

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 mars 1931, à 14 heures

PAR

JOSEPH FRUCHTMAN

JURY DE LA THÈSE

Président : M. A. DE LAPRADELLE

Suffragants : MM. BADSEVANT, Professeur

LE FUR, Professeur

PARIS

Librairie Universitaire J. GAMBER

Éditeur, 7, rue Danton

1931

**Existe-t-il à l'heure actuelle
des garanties réelles de Paix ?**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Existe-t-il
à l'heure actuelle
des garanties réelles
de Paix ?**

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 mars 1931, à 14 heures

PAR

JOSEPH FRUCHTMAN

JURY DE LA THÈSE

Président : M. A. DE LAPRADELLE

*Suffragants : MM. BADSEVANT, Professeur
LE FUR, Professeur*

PARIS

Librairie Universitaire J. GAMBER

Éditeur, 7, rue Danton

1931

A MA MERE

A MON PERE

A LA MEMOIRE DE MON TRES CHER AMI

JOSE JURIST

externe des Hôpitaux de Paris



INTRODUCTION

Depuis le Traité de Versailles, qui a mis fin à la guerre de 1914-1918, les peuples s'efforcent sans répit d'organiser la Paix.

Dans le cadre de la Société des Nations, on essaie de soumettre la Force au Droit, on tâche d'amener les Etats à régler leurs différends par des moyens pacifiques, afin d'éviter dans l'avenir le retour des tueries collectives, qui depuis tant de siècles ne cessent d'ensanglanter et d'appauvrir l'humanité.

Les très nombreux problèmes, que la nouvelle carte de l'Europe a suscités, problèmes économiques, sociaux ou politiques, rendent l'organisation de la Paix de plus en plus difficile.

Cela ne veut nullement dire qu'il faut abandonner l'espoir d'aboutir un jour à la solution efficace qui permettra de régler par des moyens pacifiques les différends internationaux.

Les efforts persévérants qui depuis tant d'années se poursuivent dans cette voie, dans le cadre de la Société des Nations, nous ont déterminés d'examiner si, jusqu'à ce jour, on a obtenu des résultats positifs et si des garanties réelles de Paix existent en ce moment.

Avec toute la modestie, que le grand nombre de problèmes et la mouvante complexité des faits nous imposent, nous avons essayé de faire une synthèse des questions qui ont fait l'objet de l'activité de la Société des Nations, afin de pouvoir arriver, par une analyse serrée de chacune d'elles, à dégager dans nos conclusions la position actuelle du problème.

Dans un aperçu historique, qui va jusqu'à la guerre de

1914-1918, nous avons passé en une revue rapide les projets de Paix perpétuelle élaborés par des penseurs du dix-huitième siècle; nous avons également exposé les moyens de coercition autres que la guerre, fréquemment employés dans la solution des litiges internationaux et ensuite nous avons mentionné les Conférences de La Haye, où, pour la première fois, les représentants de nombreux pays ont timidement abordé le problème du Désarmement et l'organisation d'une Justice internationale.

Nous avons divisé notre travail en deux parties : dans la première, nous avons abordé, en trois chapitres, l'étude de l'activité de la Société des Nations sur le terrain de l'organisation de la Paix; le premier chapitre est consacré au Désarmement; le deuxième au protocole de Genève, au pacte de Locarno et au pacte de Paris; le troisième à la conciliation et à l'arbitrage.

Si nous avons étudié le Désarmement d'une manière plus approfondie, c'est parce que nous estimons que le Désarmement constitue la seule réalisation pratique possible dans le domaine de l'organisation de la Paix.

Limitation et réduction des armements signifient limitation et réduction dans les mêmes proportions des possibilités de nouvelles guerres; l'exemple d'un désarmement réel pourrait modifier l'esprit international dans le sens favorable à la Paix et obliger ainsi les Etats à ne plus abuser de leur force lorsqu'ils se heurtent à un autre Etat dont la force leur semble inférieure.

Dans la seconde partie, nous avons analysé quelques litiges internationaux intervenus après la création de la Société des Nations, afin d'examiner quelle a été l'attitude de celle-ci et si les solutions intervenues marquent un progrès dans la voie du règlement pacifique des différends entre Etats.

Tandis que dans la première partie nous nous sommes placés surtout d'un point de vue théorique, dans la seconde partie nous avons eu l'occasion de nous trouver en présence de faits concrets et nous estimons que les conclusions

auxquelles nous sommes arrivés ont une valeur pratique absolue.

Dans notre dernier chapitre, nous avons examiné le Mémorandum Briand et le projet de Fédération européenne qui, malgré le caractère utopique qu'on lui attribue, nous semble au contraire la seule possibilité de réalisation d'un équilibre européen.

Il nous a été impossible de nous occuper, dans notre travail, de l'activité de la Société des Nations dans le domaine financier, de l'organisation du travail, de l'hygiène, de la coopération intellectuelle, outillage économique et autres; la solution de ces questions peut avoir une heureuse influence sur l'organisation de la Paix, mais n'est pas en rapport direct avec le sujet que nous avons traité.

Enfin, dans le chapitre III de la seconde partie de notre travail, nous avons exposé la méthode qui nous semble conduire, en tenant compte de la réalité, de la manière la plus sûre au but poursuivi : la Paix.

Nous estimons en effet que l'organisation de la paix est avant tout une question de méthode; nous avons essayé de le démontrer, en opposant à la méthode employée par la S.D.N., méthode qui ne pouvait donner que des résultats négatifs, celle que nous proposons dans le chapitre III de la seconde partie de notre travail, consacré à la souveraineté, le droit de guerre et la S.D.N.

APERÇU HISTORIQUE

LES PROJETS DE PAIX PERPÉTUELLE

LES MOYENS DE COERCITION AUTRES QUE LA GUERRE LE MOUVEMENT PACIFISTE AU XIX^e SIÈCLE ET LES CONFÉRENCES DE LA HAYE

Depuis des siècles la Paix a hanté l'esprit des hommes. Au dix-huitième siècle de nombreux projets de paix perpétuelle proposent des solutions diverses, mais ont tous, un seul et même but : résoudre par des moyens pacifiques les différends entre Etats.

En 1713, l'abbé de Saint-Pierre fait paraître à Utrecht son *Projet de Paix perpétuelle*.

En 1728, l'abbé de Saint-Pierre publie un résumé de son grand ouvrage sous le titre *Abrégé du projet de Paix universelle inventé par le roi Henri le Grand, approuvé par la reine Elisabeth, par le roi Jacques, son successeur, par les républiques et divers autres potentats*. L'auteur invite Louis XV de reprendre les desseins de son glorieux ancêtre, en prenant comme point de départ le Traité d'Utrecht.

Dans son projet de paix perpétuelle, l'auteur analyse les diverses causes de guerre, soutient qu'elles subsistent toujours et qu'elles continuent à menacer la paix des nations.

L'abbé de Saint-Pierre fait remarquer que la guerre est plus coûteuse que le maintien de la paix; il se place donc d'un point de vue économique pour convaincre les Princes qu'ils peuvent retirer des avantages plus importants et plus réels d'une paix durable.

Pour y arriver, il suffit de signer le « Traité fondamental ». Dans l'article 3 de son projet, l'auteur dit : « I. Grands Alliés, pour terminer entre eux leurs différends présents ou à venir, ont renoncé et renoncent pour jamais, pour eux et pour leurs successeurs, à la voie des armes et

sont convenus de prendre toujours dorénavant la voie conciliation par la médiation du reste des Grands Alliés dans le lieu de l'Assemblée générale. Et en cas que cette médiation n'ait pas de succès, ils sont convenus de s'en rapporter au jugement qui sera rendu par les plénipotentiaires des autres Alliés perpétuellement assemblés. »

Donc, renonciation à la guerre; en cas de conflit, médiation et, si cette mesure échoue, arbitrage obligatoire.

Rousseau a publié un *Extrait du projet de Paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre* dans lequel il fait remarquer que, parmi les avantages résultant, pour les Princes, de la Paix perpétuelle, figure la suppression de « l'excessive dépense que nécessitent les multitudes de forteresses et l'énorme quantité de troupes qui absorbe leurs revenus et devient chaque jour plus à charge » (1).

En 1795, Kant publie à Königsberg son ouvrage intitulé *Zum ewigen Frieden*; l'auteur soutient que : 1° nul traité de paix ne doit être regardé comme valide si l'on s'y réserve tacitement les moyens d'une guerre nouvelle; 2° nul Etat ne pourra jamais être acquis par un autre Etat soit à titre d'échange, soit par achat ou donation.

C'est un vestige dans la pensée de l'auteur de l'ancienne conception, d'après laquelle l'Etat était considéré comme le domaine du Souverain, domaine dont il pouvait disposer à son gré et d'autre part son désir de voir les frontières stabilisées; un engagement entre Etats de maintenir le *status quo* territorial pouvant éviter de nombreuses causes de guerre.

Dans une troisième proposition, l'auteur demande l'abolition graduelle des troupes permanentes et pose ensuite la question du respect de la souveraineté d'un Etat par les autres Etats, « aucun Etat ne doit s'ingérer de force dans la constitution d'un autre Etat ».

Nous citerons également une question extrêmement importante posée dans son ouvrage par le philosophe de Königsberg : « On ne doit pas se permettre dans une guerre, des hostilités qui seraient de nature à rendre impos-

(1) Merignhac : Le Désarmement. *R.G.D.I.P.*, 1922, pp. 105, 106.

sible la confiance réciproque lorsqu'il sera question de la paix » ; l'auteur défend l'usage que l'on ferait d'assassins, empoisonneurs et autres moyens cruels qui ne sont pas inhérents à la guerre, comme s'il avait prévu les gaz asphyxiants que ses compatriotes allaient mettre en pratique en 1915.

Bentham, dans ses *Principles of international law*, propose un moyen pratique pour maintenir la Paix : la réduction et la fixation des forces militaires et navales des diverses puissances qui composent le système européen.

LES MOYENS DE COERCITION AUTRES QUE LA GUERRE

Le droit des gens fondé sur la réciprocité, n'a comme garantie que l'équilibre matériel des forces des Etats ou l'équilibre résultant de l'association entre eux.

L'emploi de la force est pour l'Etat le seul moyen d'obtenir réparation, sans que les moyens violents employés aboutissent à la guerre.

Il est certain que, si l'Etat qui subit la violence pouvait réagir, l'acte de coercition se transformerait automatiquement en acte nettement belliqueux et la guerre éclaterait.

La manifestation des intentions pacifiques de l'Etat auteur de l'acte de violence ne suffit pas pour ôter à celui-ci son caractère belliqueux.

Les actes de coercition en usage jusqu'à la guerre de 1914-1918 et même après la création de la Société des Nations, sont très variés ; une classification est presque impossible, en tout cas sans fondement sérieux et sans valeur pratique.

Les Etats emploient le moyen qui leur semblent le plus approprié et qui leur permet d'obtenir plus rapidement satisfaction.

Nous passerons brièvement en revue les moyens de coercition en usage jusqu'en 1914 : la retorsion, le boycottage, les représailles, l'embargo, le blocus pacifique et l'occupation temporaire.

La retorsion. — C'est l'acte par lequel un Etat dont les nationaux sont atteints d'une partialité onéreuse par la

législation d'un autre Etat, frappe par une législation analogue les ressortissants de l'Etat en question.

C'est un moyen pour l'Etat d'obtenir pour ses nationaux une réparation du préjudice causé par la législation de l'Etat où ils résident.

Le boycottage est une mesure prise par les nationaux d'un Etat contre les nationaux d'un autre Etat.

C'est une pratique qui a des origines anciennes; les Athéniens y recoururent contre Mégare quelques siècles avant Jésus-Christ.

Dans un temps plus rapproché de nous, citons le boycott chinois en 1905 contre les Etats-Unis pour protester contre l'exclusion de l'Union, des émigrants chinois.

En 1908, les Turcs boycottent les produits autrichiens pour protester contre l'annexion par l'Autriche de la Bosnie et de l'Herzégovine; en 1913, boycottage grec contre l'Italie.

Le boycottage, mesure pouvant nuire gravement aux relations pacifiques entre Etats, paraît ne pas engager la responsabilité de ces derniers, s'agissant d'un acte d'initiative privée. Mais en réalité, il y a presque toujours immixtion des agents publics et c'est pour cette raison que M. André Weiss le condamne énergiquement, car lorsqu'il s'agit d'un Etat qui bénéficie d'un Traité, « ce serait reprendre d'une main les facultés qui ont été conférées d'une autre » (1).

Les représailles. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, on permet aux simples particuliers lésés au dehors dans leurs biens ou droits de se dédommager moyennant des lettres de leur gouvernement, non seulement sur les auteurs du dommage, mais également sur ses concitoyens.

Au XIX^e siècle, l'Etat se substitue à ses sujets dans l'exercice des représailles; elles peuvent être négatives quand on refuse à l'Etat coupable d'une violation du droit international le bénéfice d'avantages précédemment consentis par un Traité et *positives* quand elles impliquent : saisies de gages, capture de biens ou détention de territoire.

(1) André Weiss, *Traité de droit international*, t. V.

On peut classer les représailles en deux catégories :

1° Celles qui frappent les ressortissants de l'Etat contre lequel on exerce cette mesure, dans leurs biens, personne et intérêts par des confiscations, expulsions ou détention;

2° Représailles qui par leur caractère violent se rapprochent des actes d'hostilité : blocus, occupation, bombardement de ports, places fortes, etc.

De la première catégorie nous citerons l'exemple de 1752 quand Frédéric II suspend les paiements des arrérages, envers les créanciers anglais, de la dette hypothéquée sur les revenus de Silésie, parce que l'escadre anglaise avait capturé des navires prussiens.

Frédéric II soutenait que le Roi et les sujets d'une nation forment une seule et même personne, ce qui justifie les mesures prises.

De la seconde catégorie de représailles, nous ne citerons que l'action anglo-germano-italienne de 1902 contre le Vénézuëla pour contraindre cet Etat au paiement de ses dettes.

La flotte des puissances bombarda des forts sur les côtes du Vénézuëla, bombardement suivi de blocus.

En réalité il y avait état de guerre; il ne s'agit donc d'une simple mesure de coercition, comme certains auteurs l'ont soutenu.

L'embargo est une mainmise à titre de gage sur les navires battant pavillon d'un Etat dont on veut obtenir satisfaction.

La France et l'Angleterre l'utilisent contre la Hollande en 1832 pour obtenir l'exécution du traité de 1831.

Le blocus pacifique est un moyen de coercition sans déclaration de guerre; mesure d'intimidation vis-à-vis des petits Etats, fréquemment employée au xix^e siècle.

Contre la Turquie en 1827 par les Puissances intervenues en faveur de la Grèce; contre la Hollande en 1833; la France et l'Angleterre bloquent les ports de ce pays pour le contraindre d'adhérer au statut international concernant l'indépendance et la neutralité de la Belgique.

En 1884, blocus de Formose par la France; on pourrait encore citer de très nombreux exemples de blocus.

Le blocus a un caractère nettement belliqueux; lors du blocus des côtes du Venezuela par les flottes anglo-germano-italienne, Lord Balfour déclarait à la Chambre des Communes, le 17 décembre 1902, « qu'en réalité l'état de guerre existait en fait entre l'Angleterre et le Venezuela et qu'il était de toute évidence que le blocus impliquait une situation de guerre » (1).

C'est un droit appartenant à tous les Etats théoriquement, mais qui en réalité n'appartient qu'aux grandes Puissances maritimes.

L'occupation est une prise de gage contre la volonté de l'Etat dont on occupe une partie du territoire pour le contraindre à l'exécution d'une obligation; elle peut servir également comme **moyen d'intimidation**.

Citons l'occupation d'une partie des Etats Pontificaux en 1806-1807 par Napoléon (occupation suivie d'annexion).

En 1853, la Russie, pour obtenir des garanties du Sultan dans l'affaire des Lieux-Saints, occupa les principautés danubiennes; en 1895, occupation de l'île de Mitylène par la France; en 1914, occupation de Vera-Cruz par les Etats-Unis.

L'occupation, moyen violent de coercition, cache parfois une annexion et constitue souvent une cause de guerre.

Elle était « aux mains des Etats une arme qui, du moins au point de vue juridique, était dans son emploi, à leur discrétion » (2).

Dans un des chapitres suivants, nous examinerons si les moyens de coercition ci-dessus exposés ont cessé d'être employés après la création de la Société des Nations.

LE MOUVEMENT PACIFISTE AU XIX^e SIÈCLE ET LES CONFÉRENCES DE LA HAYE

Au XIX^e siècle, des Souverains proposent la limitation des armements; en 1816, Alexandre I^{er} prend l'initiative d'un

(1) A. Guani, *R.G.D.I.P.*, 1924, p. 288, t. VI. Les mesures de coercition entre membres de la Société des Nations.

(2) Westlake, *Traité de droit international*, 2^e édit., 1913. Trad. de M. de Lapradelle (1924), p. 404.

projet de désarmement; en 1863, Napoléon III propose la réunion d'un Congrès de tous les Etats européens à l'effet d'arriver à une réduction des armements.

En 1887, M. Rolin-Jaequemyns propose à l'Institut de Droit international d'examiner par quels moyens il serait possible de restreindre les effectifs des forces des Etats européens et de limiter leurs dépenses militaires, en temps de paix.

Vers la fin du xix^e siècle, le mouvement pacifiste s'amplifie; les pacifistes poursuivent deux buts : réduction des armements et reconnaissance de l'arbitrage.

Nous arrivons ainsi à l'année 1898, quand le tzar Nicolas II lance un manifeste invitant les Gouvernements à une conférence internationale ayant comme objet de discuter sur la réduction des armements.

« Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations, se présentent dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les Gouvernements » (1).

Par sa seconde circulaire du 11 janvier 1899, le Comte Mouravieff, ministre aux Affaires étrangères de Russie, proposait à la Conférence d'examiner également la question de l'arbitrage international.

La Conférence de la Paix, réunie à La Haye le 18 mai 1899, n'aboutit à aucun résultat quant au problème du désarmement.

« Non seulement — dit M. Geouffre de Lapradelle — les propositions russes se heurtaient dans la situation particulière de certains Etats, à des obstacles d'occasion, mais encore elles trouvaient dans l'attitude équivoque de la Russie, une atmosphère peu favorable à la confiance » (1).

Mais par la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux que cette conférence a arrêtée, elle organise la procédure des bons offices et de la médiation;

(1) Première circulaire du Comte Mouravieff.

(1) A. Geouffre de Lapradelle, « La Conférence de la Paix », *R.G.D.I.P.*, 1889, p. 674.

elle institue également une Cour permanente d'arbitrage, qui n'était permanente que de nom, le recours à l'arbitrage restant d'ailleurs facultatif.

Une seconde conférence se réunit à La Haye en juin 1907; 44 Etats, y compris ceux de l'Amérique latine, y prirent part.

Cette conférence n'arrive à aucune solution en matière de désarmement; c'est la Russie d'ailleurs qui s'opposait énergiquement à ce que cette question fût mise à l'ordre du jour; l'Allemagne adopta la même attitude.

Quant à l'arbitrage, on proclama le principe de l'arbitrage obligatoire.

Les essais de création d'une Cour de Justice arbitrale échouèrent, les petits Etats ne voulant accepter une situation contraire au principe de l'égalité des Etats, car les grandes Puissances devaient avoir un siège permanent et les autres Etats des sièges par roulement.

On ne réussit à la seconde Conférence de La Haye qu'à faire voter une convention relative à l'établissement d'une Cour internationale de prises.

Les Conférences de La Haye firent de nombreuses recommandations sans force juridique obligatoire.

Les efforts pour l'organisation de la paix furent interrompus par la guerre de 1914-1918, pour être repris avec un éclat particulier après le Traité de Versailles et la création de la Société des Nations.

PREMIERE PARTIE

**LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
ET L'ORGANISATION DE LA PAIX**

CHAPITRE PREMIER

Le Désarmement

Le Traité de Versailles s'occupe de la question du désarmement dans la Partie I relative à la Société des Nations et la Partie V concernant le désarmement de l'Allemagne qui devait servir de modèle et de prélude au désarmement général.

L'art. 160 du Traité fixe l'effectif de l'armée allemande à 100.000 hommes et le nombre des officiers à 4.000 au maximum.

L'art. 163 expose la manière d'opérer la réduction des forces militaires allemandes.

Le chapitre II s'occupe de la réduction de matériel, munitions, armement; des tableaux fixant les chiffres de ces réductions se trouvent à la fin de la section I.

Les art. 168 et 170 contiennent une prohibition absolue de fabrication, exportation et importation de tout matériel de guerre.

L'art. 171 interdit la fabrication des gaz, matières toxiques et produits similaires.

Le chapitre III abolit tout service militaire obligatoire en Allemagne.

Le chapitre IV oblige l'Allemagne à détruire les ouvrages fortifiés se trouvant en territoire allemand à l'ouest d'une ligne tracée à 50 km. à l'est du Rhin.

La section II a pour objet la réduction des forces navales allemandes et la destruction des fortifications commandant les routes maritimes entre la Mer du Nord et la Baltique (art. 181-197).

La section III prescrit la suppression de l'aviation militaire navale.

La section IV s'occupe des Commissions interalliées de contrôle chargées de surveiller l'exécution des clauses militaires du Traité.

Les mêmes clauses militaires figurent dans les Traités de Saint-Germain, Trianon et Neuilly.

L'Allemagne et ses alliés ont donc été désarmés par les Traités de Paix qui ont mis fin à la guerre de 1914-1918.

En ce qui concerne la réduction des armements des autres Etats elle fait l'objet des articles 1, 8 et 9 du Pacte de la Société des Nations.

L'art. 8 du Pacte contient les stipulations fondamentales concernant la réduction des armements.

Après de longues discussions et de nombreux amendements, l'article 8 tel qu'il figure au Pacte fut voté le 28 avril 1919 avec le texte suivant : « Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la Paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

« Le Conseil tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

« Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

« Après adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil. Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des membres

de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaire à leur sûreté.

« Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre. »

Cet article énonce donc le principe de la réduction des armements, réduction qui doit être proportionnée à la sauvegarde de la sécurité nationale et à l'exécution des obligations internationales. Notons en passant que la notion de sécurité nationale est extrêmement élastique.

Le deuxième paragraphe de l'art. 8 prescrit au Conseil de préparer les plans de la réduction des armements, plans qui seront soumis à l'examen et à la décision des Gouvernements.

Le paragraphe 4 du même article impose aux Membres de la Société l'obligation de ne pas dépasser la limite des armements fixés sans le consentement du Conseil.

Le dernier alinéa de l'article 8 prescrit aux Membres de la Société l'obligation d'échanger de la manière la plus franche et la plus complète tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Enfin l'art. 9 prévoit la création d'une « Commission permanente » chargée de « donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1^{er} et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales ».

Cette Commission permanente fut instituée à la suite de la résolution adoptée le 17 mai 1920 par le Conseil de la Société des Nations pendant sa cinquième session à Rome.

Cette Commission avait un caractère essentiellement technique et était composée exclusivement de militaires.

La première Assemblée a chargé la sixième commission de rédiger un rapport sur la question de la réduction des armements. La sixième Commission a renvoyé la question

M. Chr. Lange (Norvège) fut chargé de présenter un exposé au sujet des armements.

M. Wellington Koo (Chine) fut appelé à joindre son opinion à celle de M. Lange.

Ce dernier donna à la séance du 20 novembre 1920 de la sixième Commission un excellent rapport sur la question des armements.

Dans ses conclusions le rapporteur demanda l'institution d'une section pour la question des armements au secrétariat général et la création d'une deuxième commission qui ne serait plus composée exclusivement de militaires, mais de membres possédant les compétences voulues d'ordre politique, historique, économique et social. « Tous savent — dit M. Lange — et des voix plus autorisées que la mienne — j'aurai l'occasion tout à l'heure de les citer — sont unanimes pour déclarer que si la Société des Nations ne fait pas un effort décisif pour faire sortir les Etats du cercle vicieux et de l'ornière de la surenchère des armements, elle décevra les espérances qu'ont fondées sur elle les peuples du monde. Ce serait un échec dont elle ne se relèverait pas » (1).

M. L. Bourgeois soutenait qu'il y avait deux conditions à remplir avant qu'on puisse réellement commencer le désarmement :

1° Le Traité de Paix doit être exécuté et le désarmement des anciens Etats ennemis et, en particulier de l'Allemagne, doit être achevé;

2° Que la S. D. N. s'organise pour maintenir le désarmement grâce à l'exercice du droit d'investigation que lui reconnaissent les Traités.

Le délégué de la Roumanie, M. Negulesco, demandait que l'on procède à la création d'une force de police internationale afin de contrôler la fabrication des munitions et exercer également son contrôle sur l'exécution des principes de limitation des armements; le délégué roumain demandait en outre qu'une armée internationale soit créée

(1) Actes de la première Assemblée, Séances des Commissions, Annexe 2, p. 319.

dans le but de servir d'instrument d'exécution au cas d'une action commune prévue aux articles 8, 10 et 16 du Pacte.

La première Assemblée a adopté une résolution le 14 décembre 1920 par laquelle elle propose au Conseil : d'inviter la Commission permanente consultative à compléter rapidement ses études techniques sur l'état actuel des armements; de charger à titre temporaire une Commission possédant la compétence voulue en matière politique, sociale et économique de préparer pour soumission au Conseil, toutes études et propositions sur la question de la réduction prévue à l'art. 8 du Pacte.

D'autre part la résolution propose de créer au secrétariat général un nouveau service chargé de réunir des documents et par l'intermédiaire duquel les Membres de la Société pourraient échanger les renseignements prévus par le Pacte.

Le Conseil a institué le 25 février 1921 une nouvelle Commission, la « Commission temporaire mixte » pour la réduction des armements.

Cette Commission était composée de membres compétents en matière politique, sociale et économique; de membres représentant la Commission permanente consultative, de représentants de la Commission économique et financière de la S. D. N. ainsi que de membres du Conseil du Bureau International du Travail.

La Commission temporaire mixte a tenu sa première session à Paris du 16 au 19 juillet 1921, sous la présidence de M. Viviani. Les travaux de la Commission furent divisés entre trois sous-Commissions. Réunie de nouveau, en séance plénière le 2 septembre, la Commission après avoir pris connaissance du travail accompli par les sous-Commissions, a rédigé un rapport général présenté à la troisième Commission de l'assemblée de la S. D. N.

Ce rapport a traité les questions suivantes : la réduction des dépenses nationales pour les armements, statistiques à recueillir à propos des armements des différents pays, droit d'investigation, fabrication privée des armes et des munitions, trafic des armes.

Dans sa séance du 1^{er} octobre 1921, la deuxième Assemblée de la S. D. N. a adopté les résolutions suivantes :

1° Il conviendrait que la C. T. M. fut priée de continuer l'œuvre qu'elle a commencée.

2° La C. T. M. sera priée de faire des propositions en traçant les lignes générales d'un plan de réduction des armements nationaux et afin d'en assurer la précision, ces propositions revêtiront la forme d'un projet de traité ou d'un autre projet également précis qui sera présenté au Conseil, si possible avant la réunion de l'Assemblée, l'an prochain.

3° Une enquête statistique sur les armements des différents pays sera faite selon le programme formulé dans le corps du rapport.

4° La C. T. M. sera priée de continuer l'examen des questions de la fabrication privée et du trafic des armes.

5° Le Conseil sera prié d'inviter tous les membres de la S. D. N. et les Etats intéressés qui ne sont pas membres de la Société à prendre part à une Conférence internationale sur la fabrication privée et le commerce des armes qui devra se réunir dans le plus bref délai possible et à la date fixée par le Conseil. Il est très désirable que cette date soit antérieure à la prochaine session de l'Assemblée. La C. T. M. sera chargée de préparer le programme de la Conférence et de lui soumettre un projet de convention.

6° Il sera vivement recommandé à tous les Etats signataires de la Convention de Saint-Germain sur le trafic des armes, membres de la S. D. N. ou non, de ratifier cette convention le plus tôt possible en même temps tous les Etats non membres sont priés d'adhérer à la convention.

L'Assemblée exprime un vif désir de voir la Conférence du désarmement qui aura lieu prochainement à Washington, insister résolument sur l'importance de la question.

7° L'Assemblée prenant acte du vœu exprimé dans le rapport de la C. T. M. pour la réduction des armements, au sujet de l'opportunité qu'il y aurait à prendre des mesures en vue d'empêcher l'importation en temps de paix d'armes et de munitions provenant de pays où le trafic demeure

sans contrôle, invite le Conseil à préparer à cet effet, un projet de protocole qui serait soumis à l'examen des divers Gouvernements. Elle tient en même temps à exprimer un espoir que cette procédure ne pourra en aucune manière retarder la ratification générale de la convention de Saint-Germain.

Les mesures à prendre éventuellement pour la destruction du surplus des stocks de munitions pourront faire l'objet d'un examen de la part de la C. T. M.

8° Sous réserves des conditions y annoncées, la recommandation de la première Assemblée, tendant à ce que les membres de la Société s'engagent à ne pas dépasser au cours des deux prochaines années financières la somme totale de leurs dépenses militaires, navales et aériennes prévues au budget de la présente année, sera de nouveau transmise à tous les membres de la Société ainsi qu'un relevé des réponses à cette recommandation qui sont déjà parvenues.

9° Que la C. T. M. soit priée d'étudier de concert avec la C. P. C. s'il y a lieu d'adresser un appel aux savants de tout l'univers pour les prier de rendre publiques leurs découvertes sur les gaz toxiques et autres questions semblables, afin de réduire au minimum la probabilité de leur emploi dans une guerre future.

10° Il conviendrait qu'une propagande en faveur de la réduction des armements, dans les conditions prévues par le Pacte, fût faite avec conviction et enthousiasme parmi les nations.

11° Comme suite à la troisième résolution de la première assemblée, l'assemblée est d'avis que le secrétariat soit prié de compléter l'organisation de la section du secrétariat chargée de la question de la réduction des armements. Elle estime que cette section doit être dotée d'une direction spéciale ou d'une organisation officielle analogue, tout à fait distincte et au besoin au-dessus de celles déjà prévues par la quatrième Commission de l'Assemblée.

Mais la plus importante résolution de l'Assemblée est la résolution XIV, dont le texte est le suivant : « L'Assemblée

ayant examiné le rapport de la C. T. M. sur la question d'un traité général de garantie mutuelle, estimant, d'une part, que ce rapport ne saurait affecter en rien la complète validité de tous les traités de paix ou autres accords existants et connus entre les Etats, et que, d'autre part, ce rapport renferme des suggestions précieuses quant à la méthode propre à rendre effectif le traité de garantie mutuelle, déclare que :

1° Aucun plan de réduction des armements dans le sens de l'art. 8 du pacte ne peut pleinement aboutir que s'il est général.

2° Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays..

3° Une telle garantie peut être fournie par un accord général défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe.

Cependant, dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense, en exécution du plan précédent.

4° La réduction générale des armements étant le but des trois propositions qui précèdent, et le traité de garantie mutuelle le moyen de réalisation, il va de soi que le consentement préétabli à cette réduction est la première condition de ce traité.

Cette réduction peut s'opérer soit sous la forme qui serait la plus souhaitable d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers, mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays.

Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction géné-

rale des armements. Dans le second cas, la réduction devra être proportionnée à la sécurité que le Traité de garantie apportera.

Le Conseil de la S. D. N., après avoir pris l'avis de la Commission temporaire mixte qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un et l'autre de ces systèmes, établira ultérieurement pour le soumettre à l'appréciation et la décision souveraine des Gouvernements, le plan des mécanismes à la fois politique et militaire chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation.

L'assemblée prie le Conseil de demander aux divers Gouvernements leur avis sur les propositions ci-dessus ; elle demande à la Commission temporaire mixte de poursuivre ces travaux et afin de donner toutes précisions aux propositions ci-dessus, de préparer un projet de traité basé sur les principes envisagés dans ces résolutions.

La résolution XIV annonce deux principes fondamentaux : 1° la réduction des armements doit être générale, et 2° dans l'état actuel du monde la réduction des armements est impossible pour un grand nombre de gouvernements ; à moins qu'on ne leur donne en échange, une garantie satisfaisante pour la sécurité de leurs pays.

Cette garantie qui devra remplacer la diminution des armements, revêtira la forme d'un traité d'assistance mutuelle.

Nous exposerons les éléments essentiels du projet de traité d'assistance mutuelle discuté par la quatrième Assemblée ainsi que le Protocole de Genève dans le chapitre suivant, afin de ne pas nuire à la clarté de l'exposé.

Après l'échec du Protocole, l'Assemblée de la S. D. N. adopta le 25 septembre 1925 une résolution invitant le Conseil à procéder à des études préparatoires pour l'organisation d'une conférence en vue de la réduction et la limitation des armements.

En vertu de cette résolution fut constituée la Commission préparatoire du désarmement qui créa deux sous-commissions :

1° La sous-Commission A (militaire), composée d'un expert militaire, d'un expert naval et d'un expert aérien pour chacun des pays représentés à la Commission préparatoire;

2° La sous-Commission B (économique), composée d'un représentant de chaque délégation à la Commission préparatoire.

La Commission préparatoire du désarmement a mis à l'étude un projet de convention pouvant servir de base aux délibérations d'une conférence internationale; deux projets de convention furent présentés : l'un par Lord Cecil, représentant de la Grande-Bretagne, l'autre par M. Paul Boncour, représentant de la France.

Le projet britannique visait les armements terrestres, navals et aériens et posait en règle générale que le désarmement devrait être réalisé par la limitation des effectifs.

Le projet français était accompagné de dix tableaux annexes contenant des questions de détail sur les limitations à effectuer par la Conférence du désarmement.

Dans ce projet était prévue une limitation de la durée du service militaire; un maximum du tonnage des navires et un maximum de calibre des canons.

Les Etats contractants devaient s'engager à ne pas dépasser le chiffre de leurs budgets militaires figurant aux tableaux annexes.

Le projet français voulait tenir compte du potentiel de guerre de chaque Etat, l'autre se contentait d'une réduction des effectifs et du matériel de guerre.

Dans ces conditions, la Commission établit un projet de convention qui sur les points divergents contenait les textes des diverses propositions. Le 30 novembre 1927 la quatrième session de la Commission préparatoire s'est ouverte à Genève.

L'U.R.S.S. y était également représentée par une délégation ayant comme chef M. Litvinov qui demandait l'abolition complète de toutes les forces terrestres, navales et aériennes.

La IV^e session créa un comité d'arbitrage et de sécurité

qui devait collaborer avec la commission préparatoire et avait comme tâche d'étudier les mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour la réduction des armements.

La proposition de l'U.R.S.S. fut vivement combattue par M. Paul Boncour qui insista sur le fait que le désarmement est subordonné à la solution du problème de la sécurité nationale et que cette réduction des armements doit être proportionnée aux engagements internationaux en vue d'une action commune. « Il restera que, même en supposant un désarmement total, s'il n'y a pas un organisme international chargé de la sécurité, s'il n'y a pas une force internationale chargée d'assurer cette sécurité, s'il n'y a pas un droit international — celui-là même qu nous nous efforçons de construire ici — une nation puissante à population nombreuse, à outillage économique important, aura toujours, le jour où il lui plaira, le moyen d'imposer sa volonté à la petite nation également désarmée, mais inégalement outillée et nombreuse pour résister à l'attaque dont elle serait l'objet » (1).

Les propositions de l'U.R.S.S. furent renvoyées à la V^e session de la Commission préparatoire.

A la session de mars 1928, M. Litvinov présenta un projet détaillé de désarmement complet, général et immédiat.

Ce projet était composé de V chapitres et de 63 articles.

Le chapitre premier contient les principes du désarmement concernant les effectifs; le chapitre II contient les dispositions principales concernant la destruction de matériel; le chapitre III est consacré à l'organisation de la protection; le chapitre IV expose les principes d'un contrôle basé sur une large réciprocité et sur une publicité entière.

Le dernier chapitre contient des indications pour la conclusion de conventions complémentaires sur diverses questions se rapportant au désarmement, pour la procédure de ratification des conventions ou la solution des questions relatives à sa violation.

(1) *L'Europe Nouvelle*, n° du 11 février 1928, p. 187-188.

La proposition soviétique fut soutenue par les délégations turque et allemande; les autres délégations ont vivement critiqué le projet et finalement ce projet soviétique fut repoussé par la Commission.

M. Litvinov présenta, après avoir constaté la résistance qu'avait rencontré son projet de désarmement intégral, un projet de désarmement partiel qui prévoyait une réduction immédiate des effectifs militaires et navals; la Commission ajourna l'étude de ce nouveau projet.

Du 18 au 30 septembre 1930, la Commission préparatoire du désarmement s'occupa de la convocation de la Conférence du désarmement; un long débat eut lieu et le comte Bernstorff, délégué de l'Allemagne, demanda que la Conférence du désarmement se réunît en 1931; la proposition allemande a été rejetée, mais le président de la Commission déclara que la Conférence pourrait se réunir au cours de l'année 1931 sans qu'une date précise soit fixée.

Dans la discussion du rapport annuel à la IX^e Assemblée, M. Beellaert van Blokland, ministre des Affaires étrangères de Hollande, rappelle que dans le domaine des limitations des armements la situation est loin d'être satisfaisante.

LE DÉSARMEMENT NAVAL. — LA CONFÉRENCE DE WASHINGTON

Par un message d'août 1921, le président Harding a proposé la réunion à Washington d'une grande conférence groupant la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon et la Chine, dans le but de discuter le problème de la limitation des armements ainsi que les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient.

La Conférence commença ses travaux le 12 novembre 1921; on écarta du programme de la Conférence, à la suite de l'intervention de M. Briand, la question relative aux armements terrestres.

En ce qui concerne les armements navals on aboutit à un accord fixant une proportion du tonnage total des navires de lignes et de porte-aéronefs pour les Puissances contractantes; un tonnage maximum était fixé pour les

navires de lignes et même pour les navires légers, mais certaines catégories de force navale ne rentrent pas dans les limitations auxquelles a abouti la Conférence de Washington (1).

La Conférence de Washington n'a fait qu'aborder le problème du désarmement naval, car elle n'est pas arrivée à une limitation du tonnage global pour des catégories de navires qui, au point de vue technique ainsi qu'au point de vue des frais de construction plus réduits, sont appelés à jouer le rôle principal dans les batailles navales de l'avenir.

Le 10 février 1927 M. Coolidge, président des Etats-Unis, demanda aux Gouvernements britannique, français, italien et japonais s'ils étaient disposés à donner à leurs représentants à la Commission préparatoire qui devait se réunir peu après à Genève, le pouvoir d'entamer des négociations pour arriver à une limitation des catégories de navires de guerre non visés par le Traité de Washington.

Le Gouvernement français écarta la proposition américaine; l'Italie répondit par un refus; finalement, le Gouvernement français envoya un « informateur » à la Conférence; l'Italie y envoya un « observateur ».

La Conférence se termina par un échec, les puissances ne pouvant tomber d'accord sur la question des croiseurs et de leur armement; les Etats-Unis revendiquaient la liberté complète de construire dans la limite du tonnage global tel type de croiseur qu'il lui plairait; la Grande-Bretagne proposait la fixation d'un minimum pour la dimension et l'armement de chaque type de navire.

La thèse américaine et la thèse britannique étaient inconciliables et le résultat de la Conférence fut nul.

Après l'échec de la Conférence tripartite de 1927 un compromis naval Franco-Anglais est intervenu.

Ce compromis laissait libre la construction de croiseurs armés de canons de six pouces au maximum et de sous-marins d'un déplacement inférieur à 600 tonnes.

(1) On n'a pas limité le tonnage de la flotte de navires auxiliaires et de sous-marins ainsi que le nombre des croiseurs et destroyers.

Lorsque cet accord fut communiqué au gouvernement des Etats-Unis, ce dernier s'opposa énergiquement à l'accepter comme base de discussion, étant donné que les Etats-Unis demandaient que toute limitation d'armements navals s'applique à toutes les catégories de bâtiments de combat.

La Conférence de Londres. — Les tentatives faites pour compléter et achever l'œuvre commencée à Washington n'ont pas abouties.

Le voyage fait par M. Mac Donald, président du Conseil de la Grande-Bretagne et les conversations entre le Premier Anglais et le Président des Etats-Unis, M. Hoover, ont eu pour résultat, un accord anglo-américain ; cet accord a consacré le principe de la parité navale de la flotte des Etats-Unis et celle de la Grande-Bretagne ; d'autre part ces deux grandes puissances maritimes se sont mises d'accord sur le chiffre de leur tonnage global ainsi que sur la classification de leur tonnage en croiseurs. Mais cet accord était en quelque sorte subordonné à une Conférence à laquelle devaient participer les autres puissances importantes maritimes, la France, le Japon et l'Italie.

En effet, le Foreign Office pria les ambassadeurs des Etats-Unis et des autres grandes puissances maritimes de transmettre à leurs gouvernements une invitation à la Conférence navale qui se tiendrait à Londres vers la fin de janvier 1930 dans le but de limiter les catégories de navires restés en dehors des limitations prévues par le traité de Washington.

Cette Conférence se réunit le 24 janvier 1930 à Londres.

Malgré les déclarations par lesquelles M. Mac Donald, délégué de l'Angleterre, Stimson pour les Etats-Unis, Tardieu pour la France, Grandi pour l'Italie et Wakatsuki pour le Japon, manifestèrent leur volonté d'aboutir à une limitation et réduction des armements navals, les difficultés commencèrent dès le début.

Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne demandèrent la suppression des sous-marins ; la France et le Japon s'y opposèrent.

D'autre part la France demandait un tonnage de 750.000 tonnes, et comme les autres délégations ont considéré ce chiffre trop élevé, la France se déclara prête à réduire son programme naval à condition que des garanties lui soient accordées ; la délégation française proposa un Pacte de garantie mutuelle aux cinq grandes puissances navales.

Les Etats-Unis refusant de s'associer à cette proposition, M. Briand fit la proposition d'un accord de garantie mutuelle de non agression entre les puissances maritimes méditerranéennes, une sorte de « Locarno méditerranéen ».

Cette fois-ci ce fut le gouvernement britannique qui refusa de prendre de nouveaux engagements et la proposition échoua.

L'Italie de son côté demandait la parité de tonnage avec la France et dans ces conditions, après les discussions très nombreuses et devant l'intransigence de M. Grandi, délégué italien, l'accord à cinq ne put être réalisé que sur certaines questions ; sur d'autres, l'accord ne lie que trois puissances : la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon.

Le traité naval de Londres. — L'accord à cinq porte essentiellement sur les dispositions relatives aux bâtiments de lignes et aux porte-aéronefs qui modifient les clauses correspondantes du traité de Washington (Partie I), sur les tonnages maxima des sous-marins et sur leur action (Parties II et IV).

L'accord à trois qui établit la parité entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis porte sur l'ensemble des répartitions de tonnage et comprend une clause importante pour l'Europe, dite de sauvegarde.

Cette clause prévoit le droit pour les trois puissances contractantes d'augmenter le tonnage affecté à une ou plusieurs clauses si une puissance non liée par cette partie du Traité, se livre à des constructions nouvelles. (Partie III, art. 21).

En ce qui concerne la France et l'Italie, le traité mentionne qu'il reste à fixer par un accord ultérieur entre ces deux puissances des dispositions analogues à celles de l'accord à trois.

Aucun porte-aéronef d'un déplacement de 10.000 tonnes au moins et portant un canon d'un calibre supérieur à 155 mm. ne pourra être construit ou acquis par les Hautes parties contractantes (1).

« A partir de l'entrée en vigueur du présent traité, pour toutes les Hautes Parties contractantes, aucun sous-marin de déplacement type supérieur à 2.000 tonnes, ou armé d'un canon d'un calibre supérieur à 130 mm. ne sera construit dans la juridiction de l'une des Hautes Parties contractantes sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article ». (Partie II, art. 7.)

Ce paragraphe autorise la France à conserver une unité déjà lancée, de 2.880 tonnes et armée d'un canon de 203 mm. et permet aux Parties contractantes d'acquérir un nombre maximum de trois sous-marins de 2.800 tonnes armés d'une artillerie ne dépassant le calibre de 155 mm.

« Dans leur action à l'égard des navires de commerce, les sous-marins doivent se conformer aux règles du droit international auxquelles sont soumis les bâtiments de guerre de surface » (2).

Ceci signifie que les sous-marins avant de couler un navire de commerce, doivent mettre en lieu sûr les passagers, l'équipage et les papiers de bord.

La durée du traité de Londres est de six ans (1936).

La Partie IV concernant les sous-marins reste en vigueur pour une durée illimitée.

Les articles concernant les aéronefs resteront en vigueur aussi longtemps que le Traité de Washington; une conférence est prévue pour 1935 en vue du remplacement du traité actuel (art. 23, Partie V).

Mais, si l'accord tripartite règle la proportion des flottes du Japon, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, la clause de sauvegarde peut ruiner l'ensemble du traité; en effet si l'Italie ou la France augmentent la puissance de

(1) Traité de Londres, Partie I, art. 4. *Europe Nouvelle*, 17 mai 1930, p. 753.

(2) *Europe Nouvelle*, 17 mai 1930, p. 757. Le Traité de Londres, Partie IV, art. 22.

leurs flottes et si leur tonnage approche le chiffre alloué à la Grande-Bretagne, celle-ci ne manquera pas d'user de la dite clause.

Le chiffre du tonnage de la France et de l'Italie n'a pas été fixé et on ne saurait dire à partir de quel chiffre atteint par ces deux puissances, l'Amirauté Britannique usera de la clause de sauvegarde.

En attendant la Conférence du désarmement qui doit se réunir, nous nous trouvons en présence de nombreux projets, procès-verbaux de séance et théories contradictoires concernant le désarmement.

Aucun résultat positif n'a été obtenu et la Conférence du désarmement, si jamais elle se réunit, recommencera les mêmes discussions stériles.

Au lendemain de la guerre, on sentait qu'un désir réel de limiter et réduire les armements existait.

Après l'échec du Protocole de Genève, la méfiance brise l'élan initial; on se lance dans toutes sortes de considérations de nature à retarder et compromettre le désarmement; on tourne dans un cercle vicieux : sécurité d'abord disent les uns, désarmement ensuite, désarmement d'abord, la sécurité s'ensuivra, disent les autres.

Mais la notion de la sécurité est d'après nous une notion tout à fait abstraite; on peut tout au plus concevoir la sécurité en relation étroite avec l'arbitrage; or, nous verrons dans le chapitre III que l'arbitrage a fait de très grands progrès par l'adhésion notamment soit à l'acte général d'arbitrage, soit en ce qui concerne le règlement des conflits d'ordre juridique, à la clause facultative de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

D'autre part, de nombreux pactes, traités et conventions de non-agression, de garantie mutuelle ou d'arbitrage ont été passés et malgré tout, les Etats estiment que la sécurité n'est pas encore créée ou suffisamment protégée pour qu'un puisse aborder d'une manière décisive le problème du désarmement.

L'U. R. S. S. a proposé de commencer par le désarme-

ment; cette proposition soutenue par les délégués de l'Allemagne et de la Turquie, pays désarmés, a été repoussée.

D'ailleurs, il est permis de se demander jusqu'à quel point l'U. R. S. S. elle-même est sincère; n'escompte-t-elle pas d'avance l'échec de ces propositions, ce qu'il lui permet d'obtenir un résultat, qui n'est pas négligeable : sa propagande du haut de la tribune genevoise?

Les Etats n'ont pas confiance dans les signatures apposées au bas des traités, conventions ou pactes de toutes sortes, car aucune sanction n'est prévue contre le signataire qui manquera à ses engagements.

Tant que les causes de conflits qui, dans la plupart des cas, sont d'ordre économique, ne seront pas éliminées par une organisation permettant aux pays européens surtout, une coopération étroite dans le domaine économique ou moral, la sécurité continuera d'être une notion purement abstraite, rendant impossible une limitation et réduction des armements et une organisation de la Paix sur des bases solides.

CHAPITRE II

Le Protocole de Genève. — Le Pacte de Locarno Le Pacte de Paris

La renonciation au droit de se faire justice soi-même postule une confiance absolue dans les institutions chargées de résoudre pacifiquement les conflits internationaux.

Le désarmement suppose par conséquent un état de confiance, de sécurité, une garantie formelle.

C'est ce qu'indiquait Lord Robert Cecil dans son rapport du 26 septembre 1922 qu'il présenta au nom de la troisième commission à la troisième Assemblée de la S. D. N.

Il faut offrir aux nations en compensation de leur désarmement, un traité qui assurera « une aide effective, réelle et prévue dans tous ses détails, à toute nation soudainement attaquée ».

Le rapporteur enregistrait l'opinion émise par la commission temporaire mixte qu'il importait de « susciter par un traité de garantie mutuelle cette confiance et ce sentiment de sécurité sans lesquels la plupart des gouvernements ne pourront prendre la responsabilité de réduire les moyens de défense ».

La résolution n° 14 adoptée par la troisième Assemblée prépara les bases sur lesquelles Lord Robert Cecil établit un projet qu'il déposa devant la C. T. M.; le projet fut discuté par la quatrième Assemblée et proposé à l'examen des gouvernements le 29 septembre 1923.

Le projet de Traité d'assistance mutuelle condamnait la guerre d'agression en la qualifiant de « crime international ». (1).

(1) Actes de la IV^e Ass. Séances plénières, p. 156.

Mais « à côté de la mesure négative interdisant les guerres d'agression, il aurait fallu créer l'obligation positive de résoudre tous les différends par voie de procédure arbitrale » (1).

Le projet de traité d'assistance mutuelle interdit la guerre d'agression et ne prévoit pas de moyens d'arriver à une solution du litige au cas où la procédure de conciliation du Pacte aurait échoué.

De nombreux Etats ont rejeté le projet de Traité d'assistance mutuelle et le gouvernement britannique fit observer que l'exécution des obligations imposées par le projet en ce qui concerne l'assistance, obligerait la Grande-Bretagne de l'avis de son Amirauté à augmenter l'armement naval au lieu de le diminuer.

Le projet de Traité fut donc rejeté.

Quand en septembre 1921, se réunit la cinquième Assemblée, M. Mac Donald, président du Conseil britannique, proposa dans son discours du 4 septembre 1924 qu'une Commission soit chargée d'examiner l'article 36, al. 2 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, relatif à la clause facultative, en vue de la préciser et la compléter.

M. Herriot, premier ministre et ministre des Affaires étrangères de France, appuya cette idée, mais insista beaucoup sur le rapport étroit qui existe entre l'arbitrage et la sécurité.

« L'arbitrage, — dit M. Herriot — est nécessaire, il n'est pas suffisant. C'est un moyen, ce n'est pas un but. Il ne répond pas complètement aux intentions visées à l'article 8 du Pacte, intention que je rappelle à mon tour : sécurité et désarmement. Pour nous, Français, ces trois termes : arbitrage, sécurité, désarmement sont solidaires ».

Il y avait donc deux conceptions en présence : la conception britannique s'appuyant sur l'autorité morale de la S. D. N., la confiance dans l'ordre et la justice de la loi, et la conception française plus pratique, d'un robuste bon

(1) Hans Wehberg, *Le Protocole de Genève*, p. 18.

sens, considérant l'arbitrage comme un moyen et non comme un but.

Ces deux conceptions furent conciliées dans la résolution suivante de l'Assemblée (6 sept. 1924) :

« L'Assemblée prend acte des délibérations des gouvernements représentés, y voit avec satisfaction la base d'une entente tendant à établir la Paix définitive et décide : afin de concilier les divergences qui demeurent entre certains des points de vue exposés et, cette conciliation, une fois opérée, de pouvoir faire convoquer dans les délais les plus rapides possibles par les soins de la S. D. N., une conférence internationale sur les armements.

1° La troisième Commission est chargée d'examiner les événements relatifs à la sécurité et à la réduction des armements, notamment les observations des Gouvernements sur le Projet de Traité d'Assistance mutuelle préparé en vertu de la résolution 14 de la troisième Assemblée, et autres plans préparés et présentés au Secrétariat Général depuis la publication du Projet de Traité ainsi que d'examiner les obligations contenues dans le Pacte de la Société, en vu des garanties qu'un recours à l'arbitrage ou une réduction des armements peut nécessiter.

2° La première Commission est chargée :

a) D'étudier, en vue d'amendements éventuels, les articles du Pacte relatifs aux règlements des différends;

b) D'examiner dans quelles limites les termes de l'art. 36, al. 2 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale pourraient être précisés, afin de faciliter l'acceptation de cette clause, en vue de renforcer la solidarité de la sécurité des nations du monde, en résolvant par des voies pacifiques, tous les différends susceptibles de s'élever entre les Etats (1).

Sur la base de cette résolution, la première et la troisième Commission ont élaboré le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, qui fut adopté par la cinquième Assemblée dans sa séance du 20 octobre 1924.

(1) Actes de la V^e Ass. de la S.D.N. Séances plénières, p. 80.

Le protocole était destiné à faciliter l'application de certains articles du Pacte, à compléter la procédure qu'ils instituaient et à l'étendre à tous les différends sans exception.

Dans son préambule, le Protocole proclame que la guerre d'agression constitue une infraction à la solidarité internationale et un crime international. Le Protocole abolit donc le droit de guerre offensive.

L'Assemblée recommande à tous les membres de la Société de prendre en très sérieuse considération le Protocole; elle décide en même temps d'ouvrir le Protocole à la signature des membres qui sont déjà en mesure de le signer et de le laisser ouvert à la signature de tous les autres Etats (2).

Le Conseil était chargé de convoquer une Conférence internationale pour la réduction des armements.

Le système d'arbitrage dans le Protocole. — L'article 3 du Protocole rend obligatoire de plein droit et sans convention spéciale la Juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'art. 36 du Statut de la Cour. Les litiges visés par l'alinéa 2 de l'art. 36 sont : a) l'interprétation d'un traité; b) tout point de droit international; c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi constituerait une violation d'un engagement international; d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

L'art. 4 du Protocole oblige les Etats signataires, en cas de différend entre eux, de le soumettre à un règlement juridique ou arbitral si la médiation du Conseil échoue.

Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprendra l'examen du litige et, s'il réussit à réaliser l'unanimité des voix, ses recommandations s'imposent aux parties en litige; si le Conseil ne réussit pas à régler le différend faute d'unanimité, il le soumettra à l'arbitrage, réglant lui-même les pouvoirs et la procédure du Comité

(2) *Ibid.*

d'arbitres, et les solutions auxquelles aboutit la procédure s'imposent aux parties avec force obligatoire.

Au cas où un Etat manquerait à ses engagements, le Conseil prendra des mesures; si la résistance est passive, le Conseil procédera d'abord à des pressions pacifiques et ensuite proposera des sanctions d'ordre économique et financier; si, par contre, un Etat s'insurge les armes à la main contre un arrêt de la Cour, une sentence arbitrale ou un rapport du Conseil, il est déclaré agresseur et des sanctions seront prises contre lui.

En vertu de l'article 8, les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat.

Définition de l'agresseur. — Aux termes de l'article 10 « est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est assimilé au recours à la guerre la violation d'une zone démilitarisée ». (L'art. 9 prévoit en effet la constitution de zones neutres entre Etats voisins.)

L'article 10 du Protocole charge le Conseil de désigner l'agresseur à l'unanimité des voix; si cette unanimité fait défaut, toute une série de présomptions est établie par l'alinéa 2 de l'art. 10 afin de désigner rapidement et clairement l'agresseur; ces présomptions sont : les cas d'hostilités engagées par un Etat ayant refusé de soumettre le différend à une procédure de règlement pacifique, ou qui aura refusé d'accepter une décision judiciaire ou arbitrale ou une recommandation du Conseil.

Si le Conseil n'est pas en état de désigner l'agresseur dans le plus bref délai, il doit prescrire au belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers; tout Etat ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

Les sanctions. — En vertu de l'art. 10 « le Conseil enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'art. 11 du présent Proto-

cole et tout Etat signataire ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant ».

Le Protocole oblige les Etats à appliquer, non seulement les sanctions économiques et financières prévues également par le Pacte, mais aussi les sanctions militaires, navales et aériennes.

C'est le Conseil seul qui a, d'après le Protocole, qualité de désigner l'agresseur et de déterminer à quel moment on lui appliquera les sanctions (art. 14).

Les art. 17 et 21 du Protocole s'occupent de la question du désarmement; l'art. 17 prévoit la réunion d'une Conférence de désarmement pour le 15 juin 1925, à condition que la ratification du Protocole ait lieu avant le 1^{er} mai.

La mise en vigueur du Protocole est subordonnée à l'adoption par la Conférence prévue par l'art. 17 d'un plan de réduction des armements.

Le protocole a indiqué une procédure d'arbitrage afin de résoudre le problème de la sécurité subordonnée à un plan de réduction des armements qu'il n'a pas élaboré.

Quatorze membres de la S. D. N., dont la France, ont signé le Protocole; les Dominions ont nettement refusé de l'accepter.

Le 12 mars 1925, Sir Austen Chamberlain déclarait officiellement que le Gouvernement de la Grande-Bretagne refusait de signer le Protocole. Il estimait « que les objections soulevées par le principe de l'arbitrage universel et obligatoire pouvaient aisément l'emporter sur ses avantages théoriques » (1).

Au Protocole de Genève, le Gouvernement britannique voulait substituer une formule nouvelle; l'organisme de Genève devait, d'après le Gouvernement britannique, jouer le rôle de Tribunal d'arbitrage dans les incidents inhérents à la vie internationale, mais que dans les conflits historiques qui divisent les grandes puissances, seule la transaction directe était possible; il était donc nécessaire de compléter le Pacte par des accords spéciaux.

(1) *Le désarmement et l'organisation de la paix*. Publications de la S.D.N., p. 74.

De son côté M. Bénès jugeait que la paix était souvent menacée par des conflits surgissant entre les pays secondaires de l'Europe Centrale et Orientale et qu'il importait de lier les dits Etats par des accords locaux.

C'est sur la base de ces propositions qu'on va élaborer plus tard les accords de Locarno.

Le Pacte de Locarno. — Dans le cadre de la Société des Nations vont s'élaborer une série d'accords régionaux articulés entre eux, imposant aux parties contractantes des obligations plus précises que celles qui résultaient du Pacte lui-même, dont aucune cependant ne saurait être en contradiction avec les stipulations du Pacte.

Le 16 octobre 1925 une série d'instruments diplomatiques furent paraphés à Locarno ; le plus important, le Pacte rhénan garantissait le *statu quo* territorial et l'inviolabilité des frontières fixées par le Traité de Versailles entre la France et l'Allemagne et entre cette dernière et la Belgique ; le Pacte rhénan a été également signé par l'Italie et l'Angleterre.

Les puissances signataires du Pacte rhénan s'engagent à renoncer à toute guerre, à ne se livrer à aucune attaque ou invasion, sauf le cas d'une action exercée en qualité de mandataire international ; elles s'engagent également à régler leurs différends soit par l'arbitrage, soit par la conciliation avec recours possible, en cas de difficultés, au Conseil de la S. D. N.

La procédure de ces modalités de règlement a été précisée par les conventions particulières d'arbitrage passées le même jour à Locarno entre l'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France.

Le Pacte de Locarno envisage également les conditions d'application de l'assistance mutuelle.

Les accords de Locarno devaient être un commencement ; « Locarno, disait M. Joseph Barthélemy, n'est que le premier maillon d'un réseau de garanties qui enserrera les Etats pour les maintenir dans la paix » (1).

(1) Joseph Barthélemy, *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1925, p. 242.

Locarno a été en effet suivi par de très nombreux accords particuliers, sans que la situation internationale soit améliorée, sans que les risques de guerre soient diminués.

Nous ne citerons que le Traité entre la Tchécoslovaquie et la Suède du 2 janvier 1926 et l'Autriche du 5 mars 1926; France-Roumanie, 10 juin 1926 et Yougoslavie, 11 novembre 1927.

De très nombreux traités ont suivi; nous en faisons mention dans le chapitre suivant.

Le Pacte de Paris. — A la suite de longues discussions, qui s'étaient engagées entre les Grandes Puissances au sujet d'une proposition de M. Briand et d'un projet de M. Kellogg, un Pacte de renonciation à la guerre fut solennellement signé le 27 août 1928 à Paris.

Ce Pacte ne comprend qu'un préambule et trois articles.

Les principes qui sont à la base du Pacte de Paris sont les suivants :

1° Les Parties contractantes renoncent à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles;

2° Les Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits qui pourront surgir entre elles ne devra jamais être cherchée que par des moyens pacifiques.

Le Pacte de Paris contient de véritables engagements d'ordre juridique, ayant la forme d'une convention régulière, mais il est resté incomplet aussi bien à l'égard du fonctionnement de la condamnation de la guerre, qu'à l'égard des sanctions.

C'est une déclaration solennelle et abstraite qui n'a exercé, malgré le grand nombre de signataires, aucune influence sur le mouvement tendant à limiter les armements ou sur la sécurité en général.

« Il reste à voir si cet engagement de principe sera pris au sérieux, notamment par les Grandes Puissances ; à

l'heure actuelle il serait prématuré de se livrer à de grandes espérances à cet égard » (1).

Le Protocole de Genève, le Pacte de Locarno et les accords qui l'ont suivi ainsi que le Pacte de Paris ont essayé de lier les Etats dans le but de les obliger à régler par des moyens pacifiques les différends pouvant surgir entre eux; d'autre part, tous ces instruments diplomatiques ont eu une tendance commune : créer l'atmosphère de sécurité, de nature à permettre la limitation et la réduction des armements.

Le Protocole de Genève a été rejeté; le Pacte de Paris n'est qu'une simple déclaration de principes d'ordre moral, quoique se présentant sous la forme d'une convention ayant un caractère juridique; quant au Pacte de Locarno et les accords qui l'ont suivi nous n'hésitons pas à affirmer que les signatures qui y ont été apposées n'inspirent pas confiance aux Etats et ceci est prouvé par le fait que les efforts, qui se sont poursuivis dans le domaine du désarmement, n'ont abouti jusqu'à ce jour à aucun résultat positif et ne permettent même pas d'espérer d'arriver à une solution, pouvant offrir des garanties réelles de paix, dans l'avenir.

(1) Erich R., Le caractère juridique du Pacte de Paris, *R.D.I.S.D.P.*, tome VI, 1928, p. 240.

CHAPITRE III

La Conciliation et l'Arbitrage

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

La troisième Assemblée de la S. D. N. a adopté le 22 septembre 1922 sous forme de résolution le projet qui lui était soumis par la Commission spéciale de conciliation. Dans le préambule il est dit que les membres de la Société « en vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au Pacte s'engagent de conclure sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'art. 15 du Pacte, des conventions ayant pour objet de soumettre leurs différends à des Commissions de Conciliation instituées par eux » (1).

Les Commissions de Conciliation rentrent dans le cadre de la S. D. N. par le fait que le Conseil peut le cas échéant recourir à la Commission de Conciliation instituée par les parties et les inviter à porter leurs différends devant cette Commission ou renvoyer à son examen tout différend qui lui aurait été soumis par l'une des parties en application de l'art. 15 du Pacte.

Le préambule de la résolution se termine par un vœu tendant à ce que la pratique de l'institution de ces Commissions se généralise afin de permettre dans un avenir prochain de présenter à tous les Etats une convention générale à laquelle ils pourraient adhérer.

L'origine de ce procédé de conciliation se trouve dans la

(1) Documents de la III^e Assemblée, 786 et III^e Ass. Séances plénières.

Convention de la Haye de 1899, titre III, qui prévoyait comme recours en cas de différends, n'ayant pu être résolu par la voix diplomatique, outre les bons offices, la médiation et l'arbitrage, la procédure facultative devant les Commissions d'enquête instituées par convention spéciale entre les parties en litiges (art. 10) et composées comme les tribunaux d'arbitrage de un ou plusieurs membres désignés par les parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour d'arbitrage. (Titre IV, art. 32.)

A défaut d'accord entre les deux parties à ce sujet, chaque partie nommait deux commissaires qui choisissaient en commun un troisième commissaire, président.

Quelle était la compétence de cette Commission d'enquête? en cas de litige d'ordre international n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels, la Commission devait éclaircir les questions de fait et consigner les résultats de ses travaux dans un rapport qui laissait aux parties entière liberté d'action.

La Commission instituée en 1904 au cours de la guerre Russo-Japonaise par les Gouvernements britannique et russe, au sujet de l'incident de la Mer du Nord, montra d'une façon pratique les services que pouvaient rendre les Commissions d'enquête en cas de différends susceptibles d'entraîner une rupture.

A la seconde Conférence de la Haye, la délégation russe proposa de rendre permanente et obligatoire l'institution des Commissions internationales d'enquête et de leur donner compétence pour fixer les questions de responsabilité. Mais la Conférence ne se rallia pas à ce point de vue et se borna de compléter le texte de 1899 par un règlement de procédure.

Le 30 août 1913 et le 13 octobre 1914, M. Bryan, secrétaire d'Etat du président des Etats-Unis, M. Wilson, a signé avec trente pays des Traités qui instituent des Commissions permanentes et multiples.

Ces Traités entre les Etats-Unis et les Etats signataires stipulent que les Parties ne se déclareront pas la guerre

ou ne commenceront pas les hostilités tant que dureront l'enquête et l'élaboration du rapport.

S'inspirant de cet exemple, l'Argentine, le Brésil et le Chili ont signé le 25 mai 1915 un traité comportant l'institution entre eux d'une Commission permanente d'enquête.

Pendant les années qui précédèrent immédiatement l'institution de la S. D. N., la procédure d'enquête prit un nouveau nom, le fond restant le même. on l'appela : Procédure de Conciliation ou Procédure de Médiation.

Les différents projets de Pactes de la S. D. N., élaborés par des gouvernements, associations privées ou par des juristes comportaient la création d'un organisme central de médiation ou de conciliation.

Le Pacte de la S. D. N. a assigné au Conseil la compétence d'un organe d'enquête et de conciliation, l'art. 12 du Pacte prévoit en effet que « tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

L'art. 15 précise la procédure d'enquête du Conseil et donne à l'Assemblée la même compétence qu'au Conseil : « s'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'art. 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet il suffit que l'un deux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet. »

Dans le plus bref délai les parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives.

Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il réussit, il publie dans la mesure qu'il juge utile un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport. Au cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous les membres, autres que les représentants des Parties au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée pourra de même être saisie du différend à la requête d'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'art. 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des autres membres de la Société, à l'exclusion dans chaque cas des représentants des Parties, a le même

effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des Parties.

La question de la conciliation qui était restée en suspens depuis la résolution de 1922, à part ce qui lui revenait dans le Protocole de Genève, revint à l'ordre du jour grâce au Comité d'arbitrage et de sécurité créé au mois de novembre 1927, par la Commission du Désarmement.

Le comité tint sa première séance le 1^{er} décembre 1929 et décida de diviser son travail en trois groupes de questions : 1^o arbitrage ; 2^o sécurité ; 3^o certains articles du Pacte (1).

La deuxième session du Comité d'arbitrage et de sécurité eut lieu à Genève du 20 février au 7 mars 1928; le Comité rédigea des modèles de traités de conciliation, d'arbitrage et de garantie mutuelle collectifs ou bilatéraux.

Les Traités A, B, C, se réfèrent aux règlements pacifiques des différends internationaux.

Le modèle A prévoit que les litiges d'ordre juridique seront soumis obligatoirement à un règlement judiciaire ou arbitral; les différends d'ordre non-juridique seront soumis obligatoirement à une procédure de conciliation. En cas d'échec de la conciliation, le litige sera soumis à un Tribunal arbitral composé de cinq membres.

Le modèle B est conçu sur les mêmes principes que les conventions d'arbitrage et de conciliation de Locarno. Les litiges d'ordre juridique ou les différends au sujet desquels les Parties se contestent un droit, sont portés devant la Cour permanente de Justice internationale, éventuellement devant un tribunal arbitral; les différends non-juridiques sont soumis à la procédure de conciliation.

A défaut d'accord sur le compromis ou à défaut de désignation d'arbitres, le différend pourra être porté devant la Cour par voie de requête.

C est le type de convention pour les Etats qui sont peu

(1) Documents de la Commission du Désarmement, série V C 667 M 225 1927 IX.

disposés à assumer des obligations; ce type de convention ne prévoit qu'une procédure de conciliation.

L'art. 1^{er} des trois conventions type prévoit que tous les différends de toute nature non résolus par la voie diplomatique, seront résolus par un règlement pacifique : arbitrage ou conciliation (modèles A et B), conciliation (modèle C).

Mais le système se trouve compromis par une clause qui permet des réserves très larges, réduisant ainsi la portée de l'article 1^{er}.

Dans les conventions de type A et B, la conciliation reste à l'abri des réserves.

Le traité D est un modèle de traité collectif d'assistance mutuelle ne renfermant aucune clause de garantie du *statu quo* territorial, mais seulement une clause de non-agression et un certain nombre de clauses relatives au règlement pacifique des différends.

La compétence appartient à la Cour permanente de Justice internationale avec faculté d'avoir recours à un tribunal arbitral.

L'autorité du Conseil est reconnue; si le Conseil constate une violation, il avise les puissances signataires qui doivent immédiatement prêter leur assistance à la victime.

E est un modèle de traité de non-agression multilatéral, ne contenant pas le devoir d'assistance mutuelle.

F est le modèle d'un simple traité bilatéral de non-agression.

De très nombreux traités d'arbitrage, de sécurité et conciliation ont été passés et enregistrés à la S. D. N.

Citons les traités passés par la France avec 21 Etats; l'Allemagne avec 13 Etats; par la Grande-Bretagne avec 22 Etats; par l'Italie avec 20 Etats; la Roumanie avec 8 Etats, etc...

Le progrès de la Justice internationale obligatoire s'est manifesté par l'adoption de l'acte général d'arbitrage au cours de la session de la 10^e Assemblée de la S. D. N. (1).

(1) Acte général d'arbitrage, *Europe Nouvelle*, 13 avril 1929, p. 486.

Cet acte est divisé en quatre chapitres consacrés à la conciliation, au règlement judiciaire des différends d'ordre juridique, au règlement arbitral des différends d'ordre politique; le dernier chapitre est consacré à des dispositions générales; l'acte peut être accepté en tout ou en partie.

« Il inaugure un type nouveau de traité qui se rapproche de la nature des lois internes : comme elles, il est impersonnel; il ne comporte ni énumération de parties contractantes, ni signature; il est offert à l'adhésion de tous les Etats et lie automatiquement qui l'accepte avec tout Etat y ayant déjà donné son adhésion ou pouvant l'y donner dans l'avenir » (1).

L'entrée en vigueur de l'Acte général était subordonnée à l'adhésion d'au moins deux Etats; cette condition se trouve réalisée, la Norvège et la Suède l'ayant accepté pour la conciliation et l'arbitrage; la Belgique l'a accepté non seulement pour les deux premiers chapitres, mais même pour le règlement arbitral.

Le Parlement français est saisi d'un projet de loi autorisant le Gouvernement à adhérer à l'ensemble de l'Acte général, avec certaines réserves.

De nombreux Etats hésitent à accepter l'arbitrage obligatoire pour les différends non-juridiques.

La durée de l'Acte général est de cinq ans, à partir de sa mise en vigueur.

« Il restera en vigueur pour une nouvelle période de cinq ans et ainsi de suite vis-à-vis des Parties contractantes qui ne l'auront pas dénoncé six mois au moins avant l'expiration du terme » (2).

L'Acte général d'arbitrage marque, du point de vue théorique, un progrès sensible dans la voie du règlement pacifique des conflits internationaux, mais, comme dans tous les instruments diplomatiques, aucune sanction n'est

(1) M. Politis, L'Acte général d'arbitrage pour le règlement de différends internationaux, *Europe Nouvelle*, 28 septembre 1929, p. 1306.

(2) Acte général d'arbitrage, art. 45, al. 2.

prévue pour le cas où un Etat manquerait de respecter sa signature.

D'autre part, les Etats hésitent à accepter l'arbitrage obligatoire pour les différends non-juridiques qui constituent dans la plupart des cas des causes de conflits pouvant aboutir à la guerre.

Ce qui souligne nettement le manque de confiance dans les relations internationales c'est le caractère précaire de l'Acte d'arbitrage qui laisse aux Etats signataires la faculté de le dénoncer tous les cinq ans; la question de l'arbitrage obligatoire peut donc être remise en discussion à la fin de chaque période quinquennale et ce fait n'est pas de nature à créer l'atmosphère de sécurité nécessaire à une organisation de la Paix sur des bases positives.

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

La Conférence de la Haye de 1899, a créé une Cour permanente d'arbitrage; c'était une Cour qui n'avait de permanent que le nom, les Parties à l'occasion d'un litige choisissaient occasionnellement les arbitres.

D'autre part, c'était une Cour d'arbitrage et non de justice.

« L'arbitrage peut tenir compte de mille éléments de fait, de mille contingences, souvent de certaines nécessités d'ordre politique. L'arrêt de Justice ne tient compte que de la règle définie et fixée par la loi » (1).

L'arbitrage convient aux difficultés internationales où l'élément politique prédomine; il convient beaucoup moins aux contestations d'un caractère juridique plus nettement accusé.

En 1907, la deuxième Conférence de la Haye créa la Cour de Justice arbitrale qui supposait un siège composé de juges, sans intervention des Parties après la naissance des litiges.

(1) Rapport de M. de Lapradelle.

Les Grandes Puissances avaient un juge à demeure, les autres un juge par roulement.

Au nom du principe de l'égalité des Etats le système fut repoussé et l'on se sépara sur un échec.

La S. D. N. permettra la réalisation d'une Cour permanente de Justice internationale par l'équilibre qui existe de par son organisation, entre les Grandes Puissances et les autres Etats, équilibre dû à l'existence du Conseil et de l'Assemblée.

L'art. 14 du Pacte de la S. D. N. dit : « le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou point de droit dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

La Commission de Jurisconsultes nommée par le Conseil, élabora un projet qui fut soumis au Conseil accompagné d'un excellent rapport de M. de Lapradelle. (Session d'août 1920.)

A la session de Bruxelles de 1920 le Statut de la Cour fut adopté le 13 décembre avec quelques retouches, dont la plus importante est celle relative à la compétence de la Cour.

La compétence de la Cour. — La Cour est ouverte aux Etats membres de la S. D. N., à ceux mentionnés à l'annexe (1), et quant aux autres Etats, c'est le Conseil qui décide.

La juridiction de la Cour doit-elle être rendue obligatoire? En ce qui concerne les questions relatives au travail ou aux droits des minorités, les Traités répondent affirmativement.

Le Comité de jurisconsultes prit hardiment l'initiative de rendre obligatoire la juridiction de la Cour aux membres de la S. D. N. sur les différends d'ordre juridique qui ont pour objet :

(1) Etats-Unis.

- a) L'interprétation d'un Traité;
- b) Tout point de droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international;
- e) L'interprétation d'une sentence rendue par la Cour.

Mais le Comité de juristes était en contradiction avec les art. 12 et 13 du Pacte qui laissent aux parties la faculté de recourir ou non à l'arbitrage.

Ni le Conseil, ni l'Assemblée ne voulurent entrer dans cette voie et la compétence de la Cour fut subordonnée à l'accord des parties, accord résultant d'une convention spéciale ou d'un traité ou d'une convention générale d'arbitrage.

Nous venons de voir que l'acte général d'arbitrage est entré en vigueur, mais que, seule, la Belgique a adhéré au troisième chapitre de cet acte, qui prévoit un règlement arbitral des différends d'ordre politique.

Or, les Etats membres de la S.D.N. ont contracté les uns envers les autres diverses obligations, et en cas de conflit doivent s'efforcer de le régler par une procédure pacifique. Les conflits sont répartis en deux catégories : 1° conflits juridiques devant être réglés par voie judiciaire; 2° conflits politiques qui doivent être réglés par la voie de l'arbitrage ou, si les parties le désirent, soumis au Conseil de la S.D.N.

Mais comme il n'y a aucun critérium qui permette d'affirmer qu'un conflit est juridique ou politique, un Etat pourra par conséquent soutenir, lorsqu'il veut se soustraire à un jugement, que le conflit a un caractère politique.

Et même, si le conflit est porté devant le Conseil, si une conciliation n'intervient pas, le Conseil se borne à faire des recommandations et les parties recouvrent leur liberté d'action.

Un Etat pourra donc toujours se soustraire à un règlement pacifique en cas de conflit, car la distinction entre les conflits ayant un caractère juridique ou politique, est difficile, presque impossible, faute de critérium précis.

Le danger du système est apparu au Comité de juriscultes qui a essayé d'énumérer dans le projet de Cour permanente certains différends ayant sans contestation possible un caractère juridique et relevant par conséquent de la Cour permanente de justice; le Comité de juriscultes aurait voulu également rendre obligatoire la juridiction de la Cour.

Le Conseil et l'Assemblée n'ont pas accepté cette proposition du Comité de juriscultes et l'art. 36 du Statut de la Cour contient une clause facultative et l'adhésion à cette clause est nécessaire pour que la juridiction de la Cour devienne obligatoire dans les conflits qui surgissent entre Etats signataires de la clause.

Le paragraphe 2 de l'art. 36 dit : « Les membres de la Société et les Etats mentionnés à l'annexe du Pacte pourront, soit lors de la signature et de la ratification du Protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un Traité;
- b) Tout point de droit international;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres, ou pour un délai déterminé. »

Cette énumération de l'art. 36 embrasse une catégorie très vaste de litiges et l'alinéa c) notamment ouvre à la Cour un vaste champ d'action. S'il y a désaccord entre les parties sur la qualification du conflit, c'est la Cour qui tranchera en statuant sur la compétence.

La X^e Assemblée a marqué un progrès dans le domaine de la justice internationale.

La France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Dominions et l'Italie ont adhéré à la clause facultative, avec certaines réserves; on se réserve notamment le droit de recourir préalablement au Conseil ou bien de soumettre le litige à une procédure arbitrale.

Les Grandes Puissances hésitent en général de soumettre leurs différends à la justice internationale, car si elles se trouvent en conflit avec un Etat de second ou troisième ordre, elles doivent se présenter devant la Cour permanente en qualité de plaideurs égaux en droits avec la partie adverse et abandonner ainsi l'avantage que leur confère leur force.

Mais en admettant que les signataires de la clause facultative n'eussent fait aucune réserve, ou bien que tous les Etats, ou du moins les Grandes Puissances eussent adhéré à l'acte général d'arbitrage, s'engageant à soumettre leurs différends d'ordre juridique ou politique à la Cour permanente de justice, ou à une procédure arbitrale, n'est-il pas permis de se demander si réellement ces engagements sont de nature à offrir de sérieuses garanties de sécurité et permettre par conséquent une réduction des armements et l'acheminement décisif vers la Paix?

Malheureusement, les signatures apposées au bas des pactes, conventions ou traités de non-agression, assistance mutuelle ou d'arbitrage et conciliation, ne peuvent être considérées que comme des manifestations platoniques, car aucune sanction n'est prévue pour le cas où un Etat refuserait de respecter ses engagements.

« Quand les négociateurs, les médiateurs et les conciliateurs ont échoué, il ne reste que deux issues : la guerre ou l'arbitrage. Renoncer à la guerre, c'est choisir l'arbitrage » (1).

Le contraire pourrait également se produire.

(1) Pierre Côt, Les adhésions à la clause facultative de l'art. 36, etc. *Europe Nouvelle*, 28 septembre 1929, p. 1305.

Nous assistons donc à des créations ingénieuses dans le domaine du Droit international public; des mécanismes variés et souples s'adaptant à des situations particulières et renfermant une procédure de règlement pacifique des différends susceptibles de surgir entre Etats, ont été forgés.

Mais les engagements pris par les Etats de soumettre leurs différends à cette procédure pacifique, vu l'absence de sanctions, ne peuvent être considérés que comme des engagements d'ordre moral.

Le règlement des conflits internationaux par voie de conciliation, règlement juridique ou arbitrage, pourrait prendre une valeur positive, au moment où les risques de guerre inhérents aux conflits d'ordre économique seront éliminés; nous examinerons les solutions proposées dans cet ordre d'idées, solutions auxquelles nous nous rallions, dans le chapitre consacré au Mémorandum Briand et à la Fédération européenne.

SECONDE PARTIE

EXAMEN CRITIQUE DE L'ACTIVITÉ de la S.D.N. et POSITION ACTUELLE DU PROBLÈME DE LA PAIX

Dans le domaine des relations internationales, la notion de souveraineté a gardé un caractère très exclusif, ce qui s'explique par son origine historique.

Les princes du ^{xvi}^e siècle aspiraient à la liberté et, voulant s'affranchir, combattirent le Pape et l'Empereur; une fois affranchis, ils ne reconnurent aucune autorité au-dessus d'eux.

Le paragraphe 8 de l'art. 15 du Pacte de la S.D.N. donne à la souveraineté un vrai caractère juridique substitué au caractère politique qu'elle a toujours eu.

La souveraineté figure donc comme une exception limitant la compétence de la S.D.N.

M. Georges Scelle, dans *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, souligne le fait que le paragraphe 8 a été introduit dans l'art. 15 pour des raisons politiques; c'était la crainte des Etats-Unis de voir soumettre à la S.D.N., à la suite de l'amendement japonais sur l'égalité des races, les questions concernant l'immigration.

« Lorsqu'on réfléchit — dit M. Scelle — que le texte a été introduit pour soustraire à l'emprise du Droit international une matière qui est, au premier chef, d'ordre international; lorsqu'on songe que le Conseil est avant tout, par sa compétence et sa composition, un organe politique, on entrevoit trop bien de quelle façon pourraient être appré-

ciées ces prétentions des Etats à se dérober à sa compétence » (1).

Nous verrons dans les deux chapitres qui suivent quelle a été l'attitude de la S.D.N. en présence de litiges d'ordre international où une des parties invoquait le bénéfice du paragraphe 8 de l'art. 15 du Pacte.

CHAPITRE PREMIER

L'incident italo-grec — L'incident de frontière gréco-bulgare

On connaît le conflit qui mit aux prises l'Italie et la Grèce, conflit qui par sa violence risquait de menacer la Paix, quelques années après le Traité de Versailles.

Nous rappellerons brièvement les faits afin d'examiner ensuite quelle a été l'attitude de la S.D.N. dans la solution de ce conflit.

La Conférence des Ambassadeurs avait chargé de la délimitation de la frontière albanaise une Commission internationale.

Le 27 août 1923, sur la route de Janina à Argyrokastro, en territoire grec, les membres italiens de la Commission furent assassinés.

Quarante-huit heures après, le Ministre d'Italie à Athènes remettait deux notes au Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères de Grèce; l'une d'elles, d'après la forme, le ton et le délai accordé pour la réponse, avait tous les caractères d'un ultimatum.

(1) G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, 1919, p. 315.

Le gouvernement italien exigeait dans les 24 heures : 1° des excuses officielles à l'Italie par l'autorité suprême hellénique; 2° une cérémonie funèbre officielle pour les victimes, à la cathédrale catholique d'Athènes; 3° des honneurs rendus au drapeau italien au Pirée par la flotte hellénique; 4° une enquête immédiate sur les lieux de l'assassinat, en présence de l'attaché militaire italien; 5° punition capitale de tous les coupables; 6° une indemnité de 50 millions de lires; 7° des honneurs militaires aux corps des victimes lors de leur embarquement à Prevesa.

Le 30 août, le Gouvernement d'Athènes faisait remettre sa réponse à la légation d'Italie.

Il exprimait ses vifs regrets de l'assassinat commis en territoire grec, mais protestait contre l'allégation qui le rendait responsable d'une offense contre l'Italie et se déclarait dans l'impossibilité de donner satisfaction aux exigences formulées dans la note italienne sous les numéros 4, 5 et 6, ces exigences étant de nature à porter atteinte à l'honneur et à la souveraineté de l'Etat.

Le Gouvernement hellénique acceptait à donner satisfaction quant aux autres points de la note italienne et se déclarait également prêt à accorder aux familles des victimes une juste indemnité.

Il semblait donc que le conflit, vu les offres faites par le Gouvernement hellénique, devait rapidement être réglé. Pour manifester son esprit de conciliation et parer à toute complication éventuelle, le Gouvernement hellénique ajoutait : « Si cependant, contre toute attente, le Gouvernement italien ne voulait pas reconnaître les satisfactions données comme suffisantes, le Gouvernement hellénique a l'honneur de déclarer à la légation royale de l'Italie que, se basant sur les dispositions du Pacte de la S.D.N., il aura recours à cette dernière, s'engageant à se conformer à ses décisions ».

En réponse, le Gouvernement italien faisait savoir au Gouvernement hellénique qu'il considérait que les termes de sa note équivalaient au rejet complet des demandes

formulées dans la note du 29 et qu'il se voyait dans l'obligation de le rappeler au sens de ses responsabilités.

Le Gouvernement italien fait savoir au Gouvernement hellénique que des ordres ont été donnés pour le débarquement dans l'île de Corfou d'un contingent de troupes italiennes, afin de sauvegarder l'honneur et le prestige et souhaite que la Grèce ne commette aucun acte qui pourrait faire changer la nature pacifique de cette mesure.

Le Gouvernement italien oublie donc que l'Italie fait partie de la S.D.N. et prend sans tarder de violentes mesures de coercition contre la Grèce; quant à la nature pacifique de la mesure prise, nous ajouterons que, le même jour, après un court bombardement qui fit quinze victimes, les troupes italiennes débarquaient à Corfou; les îles de Paxos et d'Antipaxos furent également occupées.

La Conférence des Ambassadeurs avait été informée de l'assassinat le 29 août par le Secrétaire de la Commission de délimitation et, le 31 août, avait demandé à la Grèce de procéder à une enquête immédiate afin d'établir les responsabilités.

Le Gouvernement hellénique répondit le 3 septembre et relata dans sa note les mesures déjà prises, tout en proposant qu'une enquête fut ouverte par une Commission internationale.

Comme il l'avait déjà fait savoir dans sa note du 30 août au Gouvernement italien, le Gouvernement grec adressait, le 1^{er} septembre, au Secrétaire général de la S.D.N., une lettre, le priant de porter la question devant le Conseil dans le plus bref délai, conformément aux articles 12 et 15 du Pacte.

Le Conseil de la S.D.N. tenait à ce moment sa 26^e session à Genève.

M. Politis représenta au Conseil la Grèce en vertu de l'article 4 du Pacte.

Il protesta vivement contre les actes de violence commis par la flotte italienne, contre le bombardement de Corfou et le débarquement des troupes italiennes, soulignant le caractère nettement belliqueux de ces actes, qualifiés par

le Gouvernement italien d'actes pacifiques de nature temporaire et déclara que la Grèce était prête à accepter et exécuter de bonne foi toutes suggestions qui pourraient lui être faites par le Conseil de la S.D.N.

M. Salandra, représentant de l'Italie, soutint : 1° qu'il n'y avait pas acte de guerre et que, par conséquent, l'article 16 du Pacte n'était pas applicable; 2° que les victimes, étant les mandataires de la Conférence des Ambassadeurs, la compétence appartenait à celle-ci et qu'il convenait d'attendre le résultat de son enquête.

Lord Robert Cecil, représentant de la Grande-Bretagne, ainsi que M. Branting, représentant de la Suède, s'élevèrent contre la thèse du Gouvernement italien; le délégué de la Suède déclara notamment que le Conseil avait le devoir de ne pas assister sans protester à des faits qui, par leurs conséquences, constituent une rupture du Pacte.

Le 5 septembre, le représentant italien, après avoir informé la veille le Conseil de l'occupation de Corfou, essaya de refuter la thèse grecque, en soutenant que l'occupation de Corfou ne constituait qu'un gage destiné à assurer le paiement des réparations dues par la Grèce, qu'il n'y avait pas de danger de guerre et que, par conséquent, les art. 12 et 15 du Pacte ne pouvaient être appliqués.

M. Politis répliqua que l'occupation de Corfou ne pouvait constituer un acte de prise de gage et que cette contrainte était d'ailleurs inutile du fait de l'existence de la S.D.N.

La Grèce, en vertu de l'art. 15 du Pacte, avait, sans discussion possible, le droit de saisir le Conseil et celui-ci ne pouvait pas se dessaisir.

Le lendemain, les délégués de la Grande-Bretagne, de la Suède, de la Belgique et de l'Uruguay condamnaient la thèse italienne; mais le Conseil renvoya à une séance ultérieure cette question de compétence.

Cependant, la Conférence des Ambassadeurs avait examiné la réponse grecque du 3 septembre et étudié les modalités de l'enquête proposée par le Gouvernement hellénique.

Informé des résolutions de la Conférence des Ambassadeurs, le Conseil en prit acte et fit savoir qu'il serait heureux d'être mis au courant de ces prochaines délibérations.

Le Conseil, avec une légèreté inouïe, se dessaisit d'une affaire qui le concernait exclusivement, reconnaît la compétence de la Conférence des Ambassadeurs qu'aucun texte n'autorisait à intervenir et, levant les bras au ciel pour déplorer les malheurs du siècle, manifeste son bonheur d'être tenu au courant des événements.

Le 7 septembre, la Conférence des Ambassadeurs communiquait au Conseil le texte de la réponse qu'elle adressait le jour même à la Grèce.

La Conférence des Ambassadeurs, considérant que l'attentat du 27 août engageait la responsabilité de l'Etat hellénique, le Gouvernement grec était invité à donner satisfaction totale à l'Italie.

Quant aux honneurs militaires à rendre par la flotte grecque, la Conférence des Ambassadeurs demandait que lesdits honneurs soient rendus à des divisions navales italiennes, anglaise et française.

Une somme de 50 millions de liras devait être déposée à la Banque Nationale Suisse par le Gouvernement grec, à titre de caution d'une indemnité qu'il s'engageait à payer au Gouvernement italien et dont le montant serait fixé par la Cour permanente de justice internationale.

Le 9 septembre, le Conseil de la S.D.N. remerciait la Conférence des Ambassadeurs de l'avoir informé de ces délibérations; le 10 septembre, la Grèce faisait savoir qu'elle acceptait tout ce qu'on lui demandait.

Le dessaisissement du Conseil, preuve d'impuissance, était d'une gravité pouvant menacer l'existence de la S.D.N.

Par la résolution du 28 septembre 1923, un Comité de juristes fut nommé; ce Comité avait à répondre aux questions suivantes : 1° le Conseil saisit par un membre de la S.D.N. d'un différend présenté par ce membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'art. 15 du Pacte, doit-il, avant tout autre exa-

men, soit à la demande de l'autre partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée?

2° Lorsqu'un organisme international suit, de l'accord des deux parties, la solution d'un différend international, le Conseil de la S.D.N. peut-il se saisir de l'affaire alors que la procédure déjà entamée suit un cours régulier?

3° Des représailles et, d'une façon générale, toutes les mesures de contrainte internationale qui ne sont pas la guerre, peuvent-elles avoir cours entre Etats membres de la S.D.N. sans, au préalable, saisir du différend le Conseil ou l'Assemblée?

4° Quelle est la responsabilité internationale d'un Etat à raison des crimes politiques commis contre des étrangers sur son territoire?

5° Existe-t-il une autre exception à la compétence du Conseil que celle de l'art. 15, al. 8?

Le Comité de juristes avait la composition suivante : Adatci (Japon), Lord Buckmaster (Empire Britannique), Dr Enrique Buero (Uruguay), F. de Castello Branco Clark (Brésil), Fromageot (France), Dr Van Hamel (Directeur de la Section juridique du Secrétariat de la S.D.N.), Vittorio Rolandi Rici (Italie), Oesten Unden (Suède), le marquis de Villa Urrutia (Espagne), de Visscher (Belgique).

Présidé par M. Adatci, le Comité termina ses travaux le 24 janvier 1924.

A la première question, le Comité des juristes répond : « Le Conseil, saisi par un membre de la S.D.N. d'un différend présenté par le membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément à l'art. 15 du Pacte, *ne doit pas*, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée.

Le Conseil peut, à tout moment, apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action. »

A la troisième question, le Comité des juristes répond :

« Des mesures de coërcition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des art. 12 et 15 du Pacte et il appartient au Conseil, saisi d'un différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celle-ci. »

En ce qui concerne la question s'il y a une autre exception à la compétence du Conseil que celle prévue à l'art. 15, al. 8, le Comité des juristes répond : « Quand un différend, susceptible d'entraîner une rupture, est porté devant le Conseil, à la requête de l'une des parties, conformément à l'art. 15, alinéa premier, le cas envisagé par le paragraphe 8 de l'art. 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend. Notamment les réserves généralement admises dans la plupart des Traités d'arbitrage ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties.

Le Comité croit utile de faire observer que, le cas échéant, le Conseil, en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux, tels que les Traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix. »

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat en matière de crimes politiques commis sur des étrangers, sur son territoire, le Comité des juristes déclare que la responsabilité n'est engagée que dans le cas où l'Etat a négligé de prendre des mesures en vue de prévenir le crime ou en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel.

Le Comité ajoute : « Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouvent sur le territoire de l'Etat, entraînent pour celui-ci un devoir de vigilance spécial à son égard ».

L'INCIDENT DE FRONTIÈRE GRÉCO-BULGARE

Le 19 octobre 1925, eut lieu un échange de coups de feu entre sentinelles, à la frontière gréco-bulgare.

Une fusillade nourrie commence des deux côtés et continue pendant deux jours; un parlementaire grec, porteur d'un drapeau blanc, est tué.

Les Grecs envahissent le territoire bulgare; le Gouvernement bulgare s'adresse à la Société des Nations, en invoquant les art. 11 et 12 du Pacte.

Le Conseil se réunit d'urgence à Paris, sous la présidence de M. Briand, et invite les Gouvernements grec et bulgare à faire retirer leurs troupes derrière leurs frontières respectives.

Le Conseil nomma une Commission d'enquête en vue d'établir les responsabilités et fixer les indemnités et réparations, s'il y avait lieu.

La Commission d'enquête recommanda, dans son rapport au Conseil, d'infliger à la Grèce une indemnité de 20 millions de lewas pour dommages aux biens et, à titre de réparation pour dommages d'ordre matériel et moral, 10 millions de lewas.

Ce conflit, qui aurait pu faire éclater la guerre, a été rapidement réglé par le Conseil.

Ce succès obtenu par le Conseil s'explique par le fait qu'il s'agissait de petits Etats, qui, par leur situation politique ou financière, sont dans une étroite dépendance des grandes puissances.

S'opposer à une décision du Conseil serait, pour cette catégorie d'Etats, s'exposer à des mesures pouvant nuire à leur vie économique et, dans ces conditions, des Etats comme la Grèce ou la Bulgarie ont dû et devront toujours s'incliner devant une décision du Conseil.

Dans ce conflit, comme dans le conflit italo-grec, nous assistons à de violentes mesures de coercition, constituant de véritables actes de guerre ou de graves menaces de guerre en période de paix.

Dans le conflit italo-grec, le Conseil procède avec beaucoup moins de rapidité que dans le conflit gréco-bulgare et, ce qui plus est, le Conseil, saisi par la Grèce, en vertu de textes précis du Pacte, permet à la Conférence des Ambassadeurs de s'occuper d'une affaire qui ne la concernait pas et assiste impassiblement à une violation flagrante du Pacte de la S.D.N., par l'Italie.

C'est que l'Italie est une grande puissance, membre du Conseil, et, quoique le bon droit était du côté grec, l'Italie obtient pleine et entière satisfaction; le Conseil s'est d'ailleurs rendu compte que, par son attitude, il menaçait l'existence même de la S.D.N. et il s'empressa de charger le Comité des juristes de fixer pour l'avenir l'attitude qu'il devait prendre si des faits analogues venaient à se reproduire; dans les réponses aux questions posées, le Comité des juristes, avec tous les ménagements que la situation comportait, s'est vu dans l'obligation d'infliger un blâme au Conseil.

En admettant que la Société des Nations n'eût pas existé, la solution du conflit gréco-bulgare ou italo-grec aurait été exactement la même.

Dans le conflit gréco-bulgare, la médiation d'une Puissance aurait mis fin aux hostilités commencées et réglé amialement le litige; dans le conflit italo-grec, l'Italie aurait procédé exactement de la manière qu'elle a employée, aurait occupé Corfou et obligé ainsi le Gouvernement hellénique de lui donner entière satisfaction.

Aucun risque de guerre, car pour qu'il y ait guerre, il faut que deux adversaires au moins se trouvent en présence; or, la Grèce ne peut être considérée comme un adversaire pour l'Italie et dans ces conditions l'occupation temporaire est suffisante pour obliger le Gouvernement d'un petit Etat de s'exécuter.

Les mesures de coercition qui auraient dû disparaître après la création de la S.D.N. continuent à être employées et il est fort probable que dans un conflit entre un petit Etat et une grande Puissance, celle-ci n'hésitera pas à faire usage de mesures de coercition qui lui paraîtront les plus

appropriées pour atteindre le but poursuivi, tout en manifestant, comme d'usage, ses intentions pacifiques.

D'ailleurs le Comité de jurisconsultes, dans la réponse donnée à la troisième question qui lui était posée, dit nettement « qu'il appartient au Conseil, saisi d'un différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

Le Conseil peut donc recommander le maintien de mesures de coercition prises par un Etat avant que le litige soit porté devant le Conseil; ce qui signifie que, fort de sa souveraineté, un Etat, et dans la plupart des cas il s'agira d'une grande puissance, peut prendre contre un autre Etat, telle mesure de coercition qui lui plaira, en faisant abstraction de l'existence de la S. D. N.

Nous estimons par conséquent qu'aucun changement sérieux n'a été apporté dans les relations internationales par la création de la Société des Nations.

CHAPITRE II

L'Affaire dite des Optants hongrois

L'art. 2 du Pacte de la S. D. N. confère au Conseil des pouvoirs étendus pour concilier les Parties lors d'un conflit international.

Un conflit entre la Roumanie et la Hongrie s'éleva à l'occasion de la réforme agraire roumaine.

La loi agraire roumaine 1917-19, réforme sociale et générale s'appliquant aux propriétaires des fonds situés en Roumanie, souleva des protestations violentes de la part des optants hongrois possédant des terres en Roumanie.

Ils prétendaient que l'indemnité allouée et qui consistait en titres payables en cinquante annuités à intérêt annuel de 5 %, vu surtout la forte dépréciation de la monnaie roumaine, était de beaucoup inférieure à la valeur des fonds expropriés et qu'il s'agissait en réalité non d'une expropriation mais d'une liquidation.

Or, l'art. 250 du Traité de Trianon déclare que les biens, droits et intérêts des optants hongrois sont exempts de liquidation ou saisie et donne compétence pour toute contestation au tribunal arbitral mixte créé par le même Traité.

En 1923, le gouvernement hongrois prétendant que l'article 250 du Traité de Trianon avait été violé, saisit le Conseil de la S. D. N., qui désignant un rapporteur (M. Adatei) obtint l'accord des Parties.

La Hongrie ayant désavoué son représentant qui avait signé l'accord de Bruxelles, saisit le tribunal arbitral mixte qui se déclara compétent.

En 1927, la Roumanie considérant la décision du tribu-

nal comme non avenue retira son arbitre et saisit le Conseil qui conclut à l'incompétence du tribunal arbitral mixte.

La Hongrie refusa d'accepter cette solution, en soutenant que le Conseil était sorti de sa compétence et demandait que la Cour de Justice internationale donnât son avis (à noter qu'en 1923, la Hongrie avait demandé au Conseil de statuer sur le fond).

Il est certain que le Conseil était compétent en vertu de l'article 11 du Pacte, d'autant plus que le conflit avait un caractère politico-juridique.

Le Conseil en sa qualité de médiateur, s'était tenu strictement à sa fonction.

Mais peut-il imposer une solution aux Parties? Non. En ce cas, les Parties reprennent leur liberté d'action, suivent la ligne de conduite que leur intérêt leur dicte, bien entendu dans les limites du Pacte.

Au mois de mars 1928, l'affaire, à cause de la résistance hongroise revint de nouveau devant le Conseil qui tenta de mettre d'accord les Parties conformément à l'article 11 du Pacte, en proposant un compromis juridique; la Roumanie refusa, estimant que l'affaire des optants est purement politique.

Dans sa séance du 8 juin 1928, le Conseil après avoir une fois de plus invité les Parties à se mettre d'accord, adopta une résolution par laquelle il maintient les recommandations faites aux Parties, par ses résolutions du 19 septembre 1927 et 9 mars 1928 et demande instamment aux gouvernements hongrois et roumain de mettre fin à ce long différend par voie de concessions réciproques.

M. Titulesco, représentant de la Roumanie, accepta la résolution; le comte Appony refusa d'y donner son adhésion.

Le Conseil adressa une fois de plus un pressant appel aux parties de se mettre d'accord, M. Titulesco proposa qu'un membre du Conseil tranche cette question, après avoir entendu les représentants des deux Parties, qui lui soumettront tous documents, informations, ou dossiers,

cette décision devant être définitive et obligatoire; quant aux sommes à allouer aux optants, elles seront versées à ces derniers par le gouvernement hongrois et déduction en sera faite sur les réparations auxquelles la Roumanie a droit, conformément au Traité de Trianon.

La Hongrie refusa; M. A. de Aguëro y Bethancourt, président le Conseil, déclara que la mission du Conseil était terminée et qu'il espérait qu'une conciliation interviendrait entre les deux pays.

Mais la Hongrie s'adressa au Conseil et demanda que l'affaire soit portée à l'ordre du jour de la session de septembre 1928.

Un court débat eut lieu, la Roumanie soutenant que le Conseil s'était dessaisi de l'affaire en juin 1928. Le délégué de la Roumanie manifesta au Conseil le désir de laisser de côté l'inextricable contraverse juridique, afin de trouver les possibilités d'une entente amiable.

Le gouvernement roumain adressa au Conseil une nouvelle communication l'informant qu'il avait déjà désigné ses plénipotentiaires et proposait Paris comme lieu de réunion des délégations roumaine et hongroise (1).

Des pourparlers commencèrent mais n'aboutirent pas et finalement la question fut réglée lors des accords de liquidation orientales qui furent signés le 28 mars 1930 à Paris.

Dans l'accord II, Règlement des questions relatives aux Réformes agraires et aux tribunaux arbitraux mixtes, l'art. 1^{er} dit : « Du jour de la mise en vigueur du présent accord, les responsabilités du défendeur, dans tous les procès qui ont été intentés jusqu'au 20 janvier 1930 par des ressortissants hongrois devant les tribunaux arbitraux mixtes, à la Roumanie, à la Tchécoslovaquie et à la Yougoslavie, à propos des réformes agraires incomberont exclusivement à un fonds dit « Fonds agraire ».

1° Il en sera de même des procès que les ressortissants hongrois pourraient intenter à la Roumanie, à propos de la Réforme agraire devant les tribunaux mixtes à raison

(1) *Europe Nouvelle*, 1928, p. 1280 et 1281.

des conséquences d'un acte de saisie ou de disposition antérieur au 20 janvier 1930.

Tous ces procès ne pourront être intentés que contre le Fonds agraire, la Roumanie étant hors de cause » (1).

Le Fonds agraire dont le capital est de 219 millions 500.000 couronnes-or est constitué par les versements faits par la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie ainsi que par les annuités payées par la Hongrie au titre des réparations et constituant la part de l'Empire britannique, de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Japon et du Portugal.

En ce qui concerne la Roumanie, elle devra verser au Fonds agraire, à partir de 1931, une annuité de 500.000 couronnes-or et cela jusqu'au 1^{er} janvier 1944 inclus, payable semestriellement (janvier et juillet).

A partir de 1944 jusqu'au 1^{er} janvier 1967 inclus une annuité de 836-336 couronnes-or payables de la même façon (2).

Nous avons cité l'affaire des optants hongrois, affaire politique de la compétence du Conseil de la S. D. N. — et que ce dernier n'a pu résoudre, n'ayant aucun moyen à sa disposition pour imposer ses décisions aux Parties, — afin de faire ressortir que l'organisation de la S. D. N. telle qu'elle est aujourd'hui ne peut pas être considérée comme présentant une garantie sérieuse pour le maintien de la Paix.

Il est certain que ce litige n'aurait pu faire éclater une guerre, mais nous devons souligner le fait que, si le Conseil n'a pu régler ce litige de peu d'importance, nous ne voyons pas comment il pourrait régler un conflit grave surgi entre Etats, conflit où des intérêts très importants peuvent être en jeu et constituer une cause de guerre.

(1) Texte des accords de Paris du 28 avril 1930. *Europe Nouvelle*, 3 mai 1930, p. 702.

(2) Accord III. concernant l'organisation et le fonctionnement d'un Fonds Agraire dit « Fonds A ». *Europe Nouvelle*, 3 mai 1930, p. 703 et suivantes.

CHAPITRE III

La souveraineté, le droit de guerre et la S. D. N.

Le Pacte étant une construction juridique, rien n'empêchait ses auteurs d'éloigner tout risque de guerre, au moins théoriquement.

Mais le droit de guerre, par conséquent la souveraineté absolue des Etats, membres de S. D. N., est reconnu par le préambule même du Pacte « les Hautes Parties contractantes, considérant que pour développer la coopération active des Nations et pour leur garantir la Paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, etc... »

« Certaines obligations » ceci signifie que les Etats avant de recourir à la guerre devraient épuiser les degrés de juridiction prévus par la procédure indiquée dans le Pacte, mais la guerre reste possible.

D'ailleurs, il y a des cas, et ils sont nombreux, où le Pacte lui-même autorise indirectement la guerre.

En effet, le paragraphe 8 de l'art. 15 qui a consacré le maintien de la souveraineté de chaque Etat membre de la S. D. N., le dit nettement : « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constate dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. »

Dans un conflit grave qui divise deux Etats, il est certain qu'une des Parties pourra prouver sans difficulté que le paragraphe 8 de l'art. 15 doit recevoir son entière appli-

cation et la guerre éclatera. Et ce qui peut paraître paradoxal, cette guerre aura lieu en quelque sorte, avec l'autorisation de la S. D. N. et les autres membres de la S. D. N., pour se conformer strictement à la lettre de l'art. 15, paragraphe 8 n'auront pas le droit d'intervenir.

Il semble donc que la situation, avant la création de la S. D. N., était plus favorable au maintien de la Paix, étant donné qu'un Etat avant de déclarer la guerre devait tenir compte des alliances contractées par son adversaire, alliances qui étaient de nature, en certains cas, à lui faire abandonner le recours à la guerre.

Aujourd'hui il n'y a aucun risque pour l'agresseur.

Cela est tellement vrai, que l'article 5 du Protocole de Genève avait essayé de remédier à ces graves inconvénients; en effet nous lisons dans l'art. 5 du Protocole : « La disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil. »

« Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'art. 4 ci-dessus, l'une des Parties prétend que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour permanente de Justice internationale, par l'entremise du Conseil.

L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence ».

« Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la question soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte » (l'art. 11 parle des causes les plus générales affectant la Paix du monde et suffisantes pour en saisir le Conseil).

L'art. 5 du Protocole de Genève a donc essayé de supprimer indirectement le paragraphe 8 de l'art. 15 qui tient en échec l'action de la S. D. N.

Mais comme le Protocole de Genève n'est plus qu'un souvenir historique, il est certain que, ce fameux paragraphe 8

de l'art. 15 restant en vigueur, la notion de souveraineté reste intacte, la guerre possible.

On nous objectera que le grand nombre de Pactes de non-agression d'arbitrage et conciliation seraient de nature à atténuer sensiblement la portée du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte.

Nous n'hésitons pas à répondre que lesdits Pactes ne présentent pas une garantie réelle pour le maintien de la Paix et que d'autre part les groupements qui se sont formés en Europe après le Traité de Versailles, groupements qui réunissent des Etats ayant un intérêt commun, ont tous les caractères des Alliances existantes avant 1914.

Il est impossible de nier qu'il y a en ce moment en Europe, d'une côté les Etats vainqueurs qui ont tout intérêt à maintenir le *statu quo* actuel et d'un autre côté les Etats vaincus qui poursuivent la révision des Traités de Paix.

Les nouveaux Etats créés par le Traité de Versailles ou qui se sont agrandis aux dépens soit de l'Empire Austro-hongrois, soit aux dépens de la Russie ou de l'Allemagne se sont étroitement liés entre eux, pour défendre leur intégrité territoriale.

Outre les Pactes de garantie mutuelle passés par lesdits Etats, il est possible que des alliances militaires secrètes complètent les instruments diplomatiques enregistrés à la S. D. N.

L'Italie, d'autre part, depuis quelque temps, s'est mise à la tête des mécontents et soutient que l'actuelle carte de l'Europe doit être modifiée.

Le gouvernement italien essaye d'encercler la Yougoslavie par la politique qu'il poursuit dans ses rapports avec l'Albanie, la Hongrie, la Bulgarie, etc...

En présence de tous ces faits, la S. D. N. ne dispose d'aucun moyen efficace pour empêcher au moment voulu qu'une guerre éclate.

Il y a bien l'art. 16^e du Pacte qui prévoit des sanctions économiques et militaires, mais nous pensons que l'organisation de la S. D. N. permettrait difficilement d'envisa-

ger une action internationale contre un Etat qui, fort de ses alliances et poussé par des nécessités vitales, déclancherait la guerre.

D'ailleurs l'art. 15, paragraphe 7 laisse aux Etats le droit de recourir à la guerre, lorsqu'il prévoit le cas, où le Conseil se résigne à ne pas continuer ses efforts tendant à assurer la Paix, ne pouvant faire accepter son rapport par tous ses membres. En ce cas, le Conseil laisse aux membres de la Société le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Or, au moment où la guerre éclate, « le maintien du droit et de la justice » représente pour chacun des belligérants, le maintien de sa propre situation, si celle-ci lui est favorable, et la défense de ses intérêts.

Nous pouvons par conséquent conclure que le Pacte de la S.D.N. ne dispose d'aucun moyen efficace — et même si un texte précis du pacte indiquait ce moyen, devrait-on avoir la certitude qu'il sera employé par les membres de la S.D.N. au moment voulu — pour empêcher la guerre.

Et ici nous touchons à l'idée directrice de notre travail.

Après avoir analysé ce qui était l'essentiel de l'activité de la S.D.N. dans le domaine du désarmement, de la conciliation et de l'arbitrage, tant au point de vue théorique (dans la première partie de notre travail) qu'au point de vue de l'application des données théoriques aux litiges internationaux, que nous avons examinés (chapitres I et II de la seconde partie de notre travail), nous sommes arrivés à des conclusions négatives quant aux garanties réelles de paix existantes.

Il ne s'agit pas d'un scepticisme déduit des faits historiques desquels il résulte qu'il y a toujours eu une alternance de guerres et de traités de paix, se succédant à des périodes plus ou moins espacées.

Ce qui nous semble dominer le problème, ce n'est pas de démontrer — ce qui d'ailleurs n'était pas très difficile — que des garanties réelles de paix n'existent pas à l'heure actuelle, mais de démontrer *pourquoi* de telles garanties n'existent pas.

En faisant des recherches pour découvrir à quelles causes est du l'échec des efforts tendant à garantir la paix, nous avons été amenés à opposer à la méthode adoptée par la S.D.N. une autre méthode, qui nous semble la plus propre à réaliser le but qu'on s'est proposé d'atteindre.

La paix est sans contestation possible l'idéal vers lequel tend l'humanité. Cet idéal est le résultat d'une comparaison entre *ce qui est* avec *ce qui devrait être*.

« En somme — dit Jellinek — on ne saurait concevoir l'idéal que par contraste et à la condition de partir des données de la réalité », et il ajoute que « si l'on n'est pas à même de critiquer ce qui existe, il est impossible d'apporter dans les institutions quelque modification que ce soit » (1).

Nous sommes partis des données de la réalité, nous avons fait la critique objective des faits et sommes arrivés à des conclusions négatives.

La paix serait-elle un idéal impossible à atteindre?

Nous croyons pouvoir affirmer que cet idéal pourrait être atteint si l'on abandonne la méthode employée jusqu'à ce jour, en lui substituant une autre plus en rapport avec la réalité, car la réalisation de la paix est une question de méthode.

Envisagée comme concept abstrait, la paix ne présente qu'un contenu négatif : absence de conflits entre entités distinctes (individus ou états), absence de contrainte s'opposant à leur libre développement.

Conçue comme fait concret dans les relations internationales, la paix signifie absence de guerre, collaboration des Etats dans tous les domaines et règlement juridique des litiges internationaux; règlement juridique (dans le sens strict du mot) ou conciliation et arbitrage sont synonymes et se confondent avec la paix.

Par conséquent, la paix, c'est-à-dire l'organisation des

(1) Jellinek, *L'Etat moderne et son Droit*. Trad. Faridis, éd. Giard et Brière, Paris, 1911, t. I, p. 96 et 97.

relations internationales sur des bases juridiques, ne peut pas être envisagée comme *moyen*, mais comme *but*, but atteint spontanément dès que certaines conditions se trouvent réalisées.

La méthode propre à conduire à ce but, nous l'avons condensée dans les deux propositions suivantes, que nous essayerons de démontrer :

1° La société des Etats peut être réalisée si l'on tient compte de la formation et de l'évolution de l'état moderne, l'*imperium* étant exclu;

2° Tant qu'il n'y a pas conflit entre les souverainetés des Etats, le concept de souveraineté prend sa valeur maxima, la souveraineté des autres Etats étant réduite pour chacun d'eux à une notion purement abstraite.

Si nous passons rapidement en revue les théories relatives à la formation de l'Etat, nous constatons que le Droit naturel construit une doctrine de l'Etat qui se manifeste comme une théorie juridique s'opposant d'une façon consciente et systématique aux recherches sur l'Etat dirigée dans le sens de la politique seule.

Hugo Grotius souligne en termes formels l'autonomie du Droit naturel vis-à-vis de la politique.

Mais les doctrines du Droit naturel qui viennent ensuite, confondent de nouveau les données juridiques avec les données politiques. Cette confusion s'explique par le fait que les auteurs les plus éclairés veulent donner une base théorique à leurs recherches dont l'objet est de réaliser un certain nombre de buts politiques.

Cette tendance apparaît chez Hobbes et chez Locke, chez Spinoza et chez Pufendorf; on la trouvera plus tard chez Rousseau et chez Kant.

Le principal objet de leurs études théoriques, c'est de fixer le type de l'état normal.

Mais dans toutes ces études, l'Etat nous est donné comme une institution fondée par le Droit et qui repose toujours sur une base juridique : *le contrat social*.

Le Hollandais Ulric Huber fonde sa « *nova disciplina*

juris publici universalis » sur le Droit naturel et l'étude de l'Histoire.

Avec Montesquieu, le Droit public général arrive à exprimer une tendance nettement politique et dans son *Esprit des Loix*, l'auteur nous dit que l'Etat doit avoir comme but d'assurer et de consacrer la liberté politique des citoyens.

Schloezer fut le premier à mettre nettement en lumière, en tirant les conséquences logiques de la doctrine du Droit naturel, la distinction qui existe entre l'Etat et la société; dans les idées de Schloezer, la Société apparaît comme un groupement anarchique antérieur à l'Etat, Société dans laquelle, à raison des différentes professions et sur la distinction des biens, se forment des classes, puis une noblesse, qui prend l'hégémonie, l'Etat vient ensuite avec son *impérium* se superposer à la Société déjà organisée et développée pour la défendre et la diriger.

Jellinek résume les idées de l'école allemande en disant que : « l'Etat apparaît comme une manifestation collective et sociale; ce caractère se rattache intimement à sa nature essentiellement humaine. Il suppose une multitude d'hommes qui présentent entre eux toutes les différences inhérentes à la nature humaine » (1).

Des rapports sociaux de dépendance existent, non pas seulement entre les classes économiques, mais encore dans chaque groupement social, et on peut les rencontrer là même où ils ne se doublent pas de la contrainte publique.

« Ces rapports de dépendance sont, pour ainsi dire, le fruit d'une génération spontanée; ils sont complètement détachés, complètement indépendants de la volonté de tel et tel membre de la Société; aussi se continuent-ils dans l'Etat indépendamment de la puissance publique » (1).

La Société comprenant tous les groupements sociaux, en rapport de dépendance, se trouvent en même temps divisée

(1) Jellinek, *op. cit.*, p. 144.

(1) Jellinek, *op. cit.*, p. 160.

par les intérêts contradictoires desdits groupements, qui tendent à acquérir la force.

Le groupement le plus puissant qui arrive à imposer sa volonté aux autres, crée l'Etat qui concentre le maximum de force.

Nous n'avons pas à examiner si l'Etat, tel qu'il a été conçu par Marx — conception justifiée peut-être au point de vue historique — est ou n'est pas l'organisation que se donne d'elle-même la classe exploitante au pouvoir, en vue de sauvegarder les conditions extérieures de sa production.

Ce qui reste établi, c'est que l'Etat est l'aboutissement et l'organisation d'une Société pré-existante composée de groupements sociaux, se trouvant en rapports de dépendance, quoique divisés par des intérêts contradictoires; ces groupements ont également un patrimoine commun de culture, croyances traditions.

Cette interdépendance où la solidarité, comme le dit Durkheim, résulte du lien de *solidarité mécanique* (ou par similitude) unissant les membres d'un même groupement, qui ont les mêmes besoins, les mêmes aspirations, les mêmes sentiments, et du lien de *solidarité organique* (ou par division du travail) qui est en rapport direct avec le degré de civilisation auquel est parvenue une Société.

En tenant compte de l'évolution de l'Etat, qui tend à devenir un compromis entre les intérêts sociaux en conflit et à exprimer dans les institutions publiques les intérêts de tous les groupements sociaux, en d'autres termes, en tenant compte du fait que la conception *Etat-nation* se substitue à celle d'*Etat-puissance* et que la souveraineté fait place de plus en plus à la notion de *service public*, il nous semble permis de déduire de ce qui précède que :

1° Dans la mesure où les intérêts des groupements sociaux ne viennent pas en conflit entre eux ou avec l'Etat, pour chacun desdits groupements, l'existence des autres groupements sociaux, ainsi que celle de l'Etat, se réduit à une notion purement abstraite, l'impérium se transforme également en concept abstrait.

2° Chaque groupement social sentant sa puissance augmentée, de l'absence de contrainte, de la part des autres groupements sociaux, réduits à un concept abstrait, arrive au rendement maximum de son activité et, tout en faisant bénéficier la collectivité entière de son développement au plus haut degré, bénéficie à son tour du développement maximum atteint par les autres groupements sociaux, le raisonnement étant valable pour chacun desdits groupements, pris séparément.

3° Le conflit entre plusieurs groupements sociaux, ou entre certains groupements et l'Etat, fait immédiatement surgir l'individualité propre de chaque groupement, l'Etat et son imperium se dessinent d'un contour vigoureux et ce qui était concept abstrait devient réalité tangible.

Nous aboutissons ainsi à la conclusion suivante :

Le libre développement des groupements sociaux, soit dans le domaine économique : production, échange, répartition, soit dans le domaine intellectuel et moral, crée ce sentiment d'interdépendance entre les différents groupements sociaux; l'Etat — aboutissement final de la collectivité, représentant la règle juridique, l'ordre et l'extension de la solidarité des intérêts, sous l'influence de la civilisation toujours plus grande — n'est plus obligé d'user de son imperium pour rappeler son existence aux divers groupements sociaux, mais prend ainsi sa plus haute signification et son existence se trouve assurée par cette apparence de non-existence.

Nous transposerons maintenant cette analyse des faits, dans le domaine international, mais avant d'aborder la discussion, nous étudierons une donnée essentielle du problème de la paix : la *souveraineté*. Définissons d'abord la souveraineté.

D'après Jellinek, « la souveraineté, c'est le caractère d'un pouvoir politique en vertu duquel ce pouvoir a la capacité exclusive de se déterminer et de se lier soi-même au point de vue du droit » (1).

(1) Jellinek, *L'Etat moderne et son Droit*, Trad. Fardis, éd. Giard et Brière, Paris, 1913, t. II, p. 136.

Par son côté négatif, le seul que la souveraineté avait originairement, ce concept exprime la négation de toute subordination de l'Etat à l'égard d'un autre pouvoir, la négation de toute limitation de l'Etat par un autre pouvoir.

Mais pour l'Etat moderne, la souveraineté — dit Jellinek — se présente également avec un côté positif, « la souveraineté consiste dans la capacité exclusive pour le pouvoir de l'Etat, d'imposer à sa volonté, en tant que souverain, un contenu qui l'oblige de toutes parts, la capacité de déterminer dans tous les sens son ordre juridique propre » (1).

Arrivés à ce point de notre exposé, nous sommes obligés d'en élargir le cadre, car dès que la notion de souveraineté est introduite dans les relations internationales, on se trouve immédiatement en présence de ce qu'on appelle *le problème du fondement du droit international*.

Pour fonder le droit international, deux doctrines se trouvaient en présence à la veille de la guerre de 1914 : la doctrine des juristes français et celle des juristes allemands.

La doctrine française tentait de fonder le droit international sur une conception individualiste analogue à celle qui justifiait le droit interne.

De même que l'individu, dans l'exercice de son activité autonome, doit respecter l'autonomie des autres, de même l'Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, doit respecter la souveraineté indépendante des autres Etats. On en déduisait que les conventions internationales sont obligatoires pour les Etats qui les ont signées, car la violation d'une convention constituait une atteinte aux droits fondamentaux des autres Etats.

Mais comme on ne pouvait concevoir que l'Etat puisse être indéfiniment lié, on a imaginé la théorie d'après laquelle dans toute convention internationale était présumée sous-entendue la clause : *rebus sic stantibus*.

(1) Jellinek, *op. cit.*, p. 136.

La doctrine allemande de l'auto limitation de l'Etat, quoique plus brutale, aboutissait, au point de vue pratique, aux mêmes conséquences que la doctrine française, à savoir que l'Etat pouvait ne pas reconnaître les engagements pris, dès que ceux-ci ne correspondaient plus à ses intérêts.

Les engagements internationaux étaient affectés d'une condition purement potestative, ce qui leur ôtait tout caractère d'obligation.

Jellinek admettait d'ailleurs toutes les conséquences de sa doctrine, lorsqu'il disait : « Là où l'observation du droit international entre en conflit avec l'existence de l'Etat, la norme juridique passe à l'arrière-plan, parce que l'Etat est supérieur à tout principe juridique... le droit international existe pour les Etats et non les Etats pour le droit international » (1).

Il semblerait donc que la souveraineté, telle qu'elle est considérée de nos jours, serait un obstacle infranchissable, s'opposant à la constitution d'une Société des Etats.

Et pourtant, ce concept de souveraineté, tel qu'on le trouve dans les écrits des différents auteurs et tel qu'il a été consacré par le Pacte de la S.D.N., article 15, paragraphe 8, n'est plus de nos jours que le vestige d'un concept métaphysique qu'on continue de prendre pour une réalité.

Jellinek semble se rendre compte à un certain moment que le droit international ne résulte pas d'une auto-limitation du pouvoir souverain, lorsqu'il dit : « Si, formellement, le droit international a pour base la volonté de chaque Etat, en particulier, et trouve dans cette volonté sa sanction juridique, matériellement, il répond à quelque chose qui dépasse chaque Etat. Et c'est là le point où se rencontrent la doctrine sociale et le droit international. Etant donné, comme nous l'avons vu plus haut en détail, que les *intérêts sociaux dépassent fréquemment l'Etat isolé* et que les *Etats eux-mêmes, considérés comme formations sociales, ne sont que des groupements à l'intérieur de*

(1) Jellinek, *op. cit.*, t. I, p. 562.

la Société, c'est l'ensemble des rapports sociaux internationaux qui élaborent le contenu essentiel du droit international » (1).

La souveraineté, par ses origines historiques, dérive de la lutte de l'Etat contre l'Eglise, l'Empire romain, les grands vassaux et les corporations; c'est — dit Jellinek — « *un concept polémique*, tout d'abord défensif, mais devenu dans la suite du temps, de nature offensive » (2).

La souveraineté et son côté négatif surtout s'explique par des circonstances historiques qui ont disparu, sans entraîner aucun changement dans le contenu de la notion à laquelle elles ont donné naissance.

La souveraineté est donc un fait social, car, comme le dit Duguit, « la conception que se forme une certaine époque d'une certaine chose est en elle-même un fait social » (3).

La souveraineté est donc une catégorie historique qui n'a plus sa raison d'être aujourd'hui telle qu'elle existait autrefois.

Les doctrines du droit naturel battues en brèche par le positivisme, ont fini par être abandonnées en droit public interne et ont été remplacées par les doctrines sociales pour expliquer la formation et surtout l'évolution de l'Etat moderne.

Mais, en droit international, on continue à considérer les Etats comme des entités distinctes et égales entre elles, avec des droits égaux; on essaie de créer la Société des Etats par des Conventions et Traités qui constituent autant de *contrats sociaux*, mais comme en droit international on ne peut pas faire dériver le droit d'une source supérieure aux Etats — ce qui pouvait à la rigueur être admis en droit interne et expliquer la formation de l'Etat — une Société des Etats ne pourra jamais être créée qu'à la condition d'abandonner les fictions qu'on prend pour des réalités.

(1) Jellinek, *op. cit.*, t. I, p. 563.

(2) *Ibid.*, t. II, p. 80.

(3) Duguit, *Souveraineté et liberté*. Félix Alcan, Paris, 1922, p. 69.

Tous ceux qui ont essayé d'expliquer la souveraineté se sont égarés dans des conclusions qui ne résistent au moindre examen; on a vu dans la souveraineté un dogme, un article de foi, qu'on n'osait ni critiquer, en tenant compte des faits, ni analyser pour être fixé sur son contenu.

Duguït fait à juste raison remarquer que : « L'homme a toujours été porté, pour expliquer ce qu'il voit, à placer derrière les phénomènes qu'il aperçoit, des forces surnaturelles ou métaphysiques qu'il ne voit pas » (1).

En droit public interne, on peut admettre qu'à l'origine l'Etat s'est superposé avec son *imperium* aux autres groupements sociaux, mais dans le domaine international aucune hégémonie en faveur d'un seul Etat n'a pu et ne pourra s'établir pour fonder par la force une Société des Etats; l'*imperium* doit par conséquent être exclu de toute idée de réalisation d'une Société des Etats.

Actuellement, chaque Etat se présente avec sa physiologie propre, mais la souveraineté ne peut plus être considérée comme l'affirmation de l'existence propre de l'Etat au regard des autres Etats, car en affirmant d'une manière trop accentuée cette existence propre, on aboutit à l'*autarchie*, ce qui est également impossible dans l'état de civilisation auquel on est arrivé.

Il est certain que cette idée d'*autarchie* explique les nombreuses erreurs qu'on commet dans le domaine international, ainsi que le maintien du concept de souveraineté avec son caractère surtout négatif. Cette idée d'*autarchie* hante les esprits d'aujourd'hui, de même que la hantise *métalliste* et le *mercantilisme* ont empêché les peuples, pendant plusieurs siècles, de se rendre compte des réalités d'ordre économique.

Jellinek dit que : « La différence essentielle qui existe entre le droit des gens et le droit de l'Etat est qu'il n'y a pas dans le droit des gens de rapports de subordination, mais seulement de coordination » (2). Nous croyons pouvoir

(1) Duguït, *op. cit.*, p. 98.

(2) Jellinek, *op. cit.*, t. I, p. 560.

dire : qu'il n'y a entre les Etats, ni *égalité*, ni *subordination*, mais *interdépendance*.

Le concept de souveraineté, les faits le prouvent, ne peut avoir aujourd'hui qu'un contenu positif, signifiant : volonté de l'Etat considéré comme groupement ayant sa physiologie propre dans la communauté internationale, de *s'intégrer* dans cette communauté.

La souveraineté de chaque Etat devient par conséquent au regard de la communauté internationale une fonction sociale, un service public international.

Considérée avec ce contenu positif au point de vue international, contenu qui correspond à l'état actuel des choses et surtout à l'intérêt de chaque Etat, la souveraineté loin de constituer un obstacle, permet au contraire la réalisation d'une Société des Etats.

Dès que les conditions qui ont déterminé la formation l'évolution de l'Etat moderne se trouvent réalisées, dans le domaine international, la Société des Etats naît spontanément.

Ni contrainte, ni restriction, de nature à limiter la souveraineté de chaque Etat, membre de la Société des Etats; aucun conflit n'existant entre les différentes souverainetés, la souveraineté des autres membres de la Société des Etats est réduite pour chacun d'eux à un concept abstrait. La souveraineté de chaque Etat prend ainsi sa plus haute signification et sa plus grande extension, chaque Etat pouvant librement affirmer son génie propre et coopérer dans la mesure de ses ressources d'ordre matériel, intellectuel et moral, à l'œuvre commune.

Loin de constituer une entrave, les différences qui existent entre les Etats rendent précisément possible l'interdépendance des différents Etats, interdépendance qui permet à son tour la création spontanée de la Société des Etats.

Et dans la mesure où le génie propre de chaque Etat pourra s'affirmer librement, et d'une manière de plus en plus accentuée, les différences entre les Etats vont s'accroître à leur tour, et l'interdépendance devenant de plus en

plus grande, la Société des Etats deviendra de plus en plus forte.

En d'autres termes : le développement le plus grand *sur des bases nationales* de chacun des membres de la Société des Etats sera pour l'existence de celle-ci la garantie la plus sûre.

Pour arriver à la création spontanée d'une Société des Etats, pour réaliser la Paix, c'est-à-dire réalisation spontanée d'une organisation sur des bases juridiques des relations internationales, il est nécessaire de supprimer les entraves qui ralentissent ou empêchent le fonctionnement de l'interdépendance existante entre les Etats, il est nécessaire d'organiser :

- 1° La coopération des Etats dans le domaine économique ;
- 2° La coopération des Etats dans le domaine intellectuel et moral.

Dans le chapitre suivant, nous examinerons l'initiative de M. Briand concernant l'organisation d'une coopération dans le domaine économique des Etats européens.

CHAPITRE IV

Le Memorandum de M. Briand et la Fédération européenne

Le 5 septembre 1929, devant la X^e Assemblée de la S.D.N., M. Aristide Briand, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères de France, aborda le problème de la Fédération européenne.

Faisant allusion au problème du désarmement économique abordé par M. Hymans, M. Briand déclare qu'il ne s'agit nullement d'un problème de pure technicité, dont la solution doit être remise aux techniciens, car les intérêts particuliers ne tarderaient à se dresser, se coaliser et s'opposer, de sorte que, finalement, l'œuvre risque de se trouver compromise.

M. Briand, tout en reconnaissant que l'action dans le domaine économique s'impose en premier lieu, croit nécessaire d'agir également dans le domaine politique.

« Je pense — dit M. Briand — qu'entre les peuples qui sont géographiquement groupés, comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral. Ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts communs, de prendre des résolutions communes.

Ils doivent, en un mot, établir entre eux un lien de solidarité qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves si elles venaient à naître » (1).

M. Briand croit que l'association agira surtout dans le

(1) Discours de M. Aristide Briand devant la X^e Assemblée de la S.D.N., 5 septembre 1929.

domaine économique, son action dans ce domaine étant la plus pressante, mais il ajoute : « Je suis sûr aussi qu'au point de vue politique ou au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisant ».

L'idée lancée par M. Briand fut aussitôt commentée, discutée, critiquée.

La presse anglaise s'opposa vivement à ce que l'Empire Britannique s'engageât dans la voie indiquée par la France; en Angleterre se fait de plus en plus jour l'idée que l'Empire doit former un seul *tout économique*.

Le *Daily Express* écrivait : « Que la Grande et la plus-grande Bretagne trouvent leur premier et leur plus large marché en achetant, en vendant entre elles. Alors leur sécurité sera complète, leur prospérité sans limites et le bien-être de chaque partie de l'Empire fera le bonheur de tous ».

Les travaillistes eux-mêmes se montrent peu favorables à l'idée d'une Fédération européenne, étant attirés par l'idée d'un bloc du Commonwealth.

Le délégué de l'Allemagne, M. Stresemann, déclara également à la tribune de la S.D.N. que : « Les Etats nouveaux, créés par le Traité de Versailles, n'ont pas été réintégrés dans le système économique de l'Europe. Ce sont non pas seulement les frontières que l'on a multipliées, mais les barrières économiques et les difficultés ferroviaires. L'Europe ressemble à un immense commerce de détail » (1).

Et, à Prague, M. Bénès, en parlant de l'idée de la collaboration et du rapprochement paneuropéen, déclare : « Il n'y a pas aujourd'hui pour nous d'autre issue : ou bien nous travaillerons pour former une sorte de nouvelle union entre les Etats et les peuples européens tant au point de vue moral, qu'économique et politique et nous arriverons à la plus étroite et permanente collaboration possible, ou bien nous vivrons constamment dans le danger de voir se produire des difficultés, des conflits et des crises perpé-

(1) Passage du discours de M. Stresemann, cité par M. Herriot dans *Europe*. Ed. Rieder, 1930, p. 51.

tuelles aboutissant à des guerres et des catastrophes où la culture européenne sombrerait.

Il faut de toute manière suivre la première voie. Il s'agit, non pas seulement de la conviction personnelle de tel ou tel homme politique, mais de l'intérêt vital immédiat de chaque peuple et de chaque Etat. »

Si nous nous sommes permis de faire ces quelques citations, c'est uniquement pour prouver que cette idée de Fédération européenne, loin d'avoir le caractère utopique que certains lui attribuent, est au contraire la seule solution qui s'impose au moment où les solutions économiques surannées, adoptées dans les relations internationales depuis la guerre, ont fait complètement faillite et plongé l'Europe dans un désarroi qui risque de troubler l'ordre social de nombreux Etats et mettre la paix en danger.

L'idée d'une Fédération européenne fut accueillie favorablement par 27 Etats européens qui s'engageaient à se saisir du problème et M. Briand se chargea de rédiger un Mémoire.

Avant de passer à l'examen du Mémoire que, le 17 mai 1930, M. Briand a remis aux Gouvernements, et des réponses que ces derniers lui ont fait parvenir, nous essaierons de faire un rapide exposé des problèmes économiques et politiques dont la solution urgente impose la création d'une Fédération européenne, problèmes qui constituent en même temps de sérieux obstacles à la réalisation du projet de Fédération.

En premier lieu, une constatation s'impose : la S.D.N., entravée dans son action par son volume et par son organisation même, n'a pas réussi à créer un groupement organique représentant les Etats, mais reste une juxtaposition d'Etats.

Toutes les réalisations dans le domaine international, depuis la création de la S.D.N., ne sont que des décentralisations, actions spécialisées tenant compte des faits et de la situation particulière de chaque Etat.

La solidarité globale, l'action collective, s'appliquant à des questions d'ordre général, sont des notions abstraites

et ne peuvent par conséquent avoir aucune portée pratique.

Nous avons vu que le régionalisme et la décentralisation en matière d'arbitrage ou d'assistance mutuelle ont fini par se substituer aux textes d'ordre général et imprécis du Pacte de la S.D.N.

De même, aujourd'hui, au moment où l'Europe se trouve en pleine désorganisation économique, l'organisme de Genève ne peut pas être considéré comme un instrument capable et efficace pour trouver la solution du problème.

La paix politique n'est pas assurée; le Traité de Versailles, par la nouvelle carte de l'Europe qu'il a créée, a divisé les Etats en plusieurs groupements qui ont, comme il fallait s'y attendre, des intérêts contradictoires.

Les Etats vainqueurs ou bien ceux qui ont été créés ou se sont agrandis veulent maintenir la situation actuelle. A ce groupement s'oppose : 1° les Etats vaincus, qui ne peuvent pas se résigner à accepter l'état de choses actuel; 2° l'Italie, qui essaie de se mettre à la tête des Puissances mécontentes, afin d'obtenir pour elles des colonies pouvant absorber le surplus de sa population toujours croissante.

L'incertitude politique est encore accrue par la crise économique déterminée et aggravée par le nationalisme économique, le compartimentage douanier et la politique des tarifs d'un protectionnisme outrancier.

L'Union Economique Européenne conditionne par conséquent la réalisation d'une Fédération politique.

Il est certain que la solidarité économique de l'Europe ne peut plus être niée comme on l'a fait depuis la guerre.

La fausse idée de nationalisme économique qui a trouvé de nombreux partisans pendant la guerre, ce qui s'expliquait par le fait que les communications avec les autres pays étant coupées, chaque pays devait se suffire à lui-même doit être abandonnée; des industries ont été créées et ces industries artificielles ont continué leur existence, protégées par les barrières douanières que chaque pays s'est empressé d'établir autour de lui, au lendemain de la guerre.

Le résultat auquel on aboutit c'est qu'on obtient, aux prix

des plus coûteux efforts, des produits obtenus ailleurs à un prix de revient très sensiblement inférieur.

« Certaines populations européennes sont ainsi condamnées à n'obtenir certains produits qu'à des prix très élevés, tandis que d'autres conservent en excès les mêmes produits qu'elles ne peuvent écouler.

« Les conséquences sont : la surproduction, la sous-consommation, la cherté de la vie, le chômage, les misères sociales, le malaise généralisé » (1).

Un puissant antagonisme économique met aux prises les Etats-Unis d'Amérique et l'Europe, par suite des droits protecteurs très élevés, par lesquels les Etats-Unis veulent empêcher les produits européens de pénétrer sur le marché américain et de concurrencer leurs propres produits, d'un prix de revient fort élevé par rapport aux prix européens.

L'Europe, ne pouvant exporter, est obligée de restreindre ses importations ou bien faire de sérieux sacrifices pour se procurer les matières premières dont elle ne peut se priver.

Mais, si l'Amérique possède un vaste marché national et une forte consommation intérieure, l'Europe, par ses 27 territoires douaniers, est condamnée à l'impuissance ou à la lutte.

D'autre part, il y a en Europe un antagonisme puissant entre les pays agricoles du Centre et de l'Est et les pays occidentaux qui, voulant protéger leur propre agriculture, établissent des droits de douane élevés; or, ces tarifs douaniers permettent, malgré tout, à la concurrence des pays d'outre-mer de s'exercer et d'aggraver le malaise économique européen, augmentant la surproduction industrielle des pays occidentaux.

M. Madgearu, ministre de l'Industrie et du Commerce de Roumanie, ancien ministre des Finances, a très bien posé le problème en affirmant que : « Les pays industriels ne trouvent plus de débouchés satisfaisants dans les pays

(1) Joseph Barthélémy, *Etats-Unis d'Europe, Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1929, p. 339.

agricoles européens, à cause de la diminution du pouvoir d'achat des populations agricoles, provoquée par la baisse des prix de leurs produits, dont la cause se trouve justement dans la concurrence des produits d'outre-mer; les pays agricoles européens, à leur tour, ne peuvent plus placer les excédents normaux de leur production, à cause des restrictions de tous genres et des barrières douanières levées par les pays industriels de l'Europe, en vue de la défense de leur propre agriculture contre la même concurrence des pays d'au-delà de l'Océan » (1).

L'action économique de la S.D.N. n'a donné aucun résultat positif; la Conférence économique de 1927 n'a abouti à aucune solution; la Conférence sur la trêve douanière, tenue à Genève en février et mars 1930 et qui devait avoir un caractère universel et prit en fait un caractère européen, n'a abouti qu'à une Convention commerciale (24 mars 1930) qui a prorogé les accords commerciaux jusqu'au 1^{er} avril 1931, sauf tacite reconduction.

Il s'agit d'une stabilisation des tarifs actuels pour une année et d'une obligation pour les Etats signataires de négocier collectivement les relèvements tarifaires.

Si nous tenons compte du fait que les Conventions pour l'abolition des prohibitions à l'importation et à l'exportation n'ont pu entrer en vigueur et que, d'autre part, la Conférence des experts agricoles de janvier 1930 n'a abouti à aucune solution pratique, il nous semble permis de croire que le régionalisme économique qui se manifeste dans le Centre et l'Est de l'Europe peut avoir une heureuse influence sur les négociations ultérieures concernant l'aménagement économique de l'Europe.

La Conférence des experts agricoles de la Hongrie, Roumanie et Yougoslavie, qui a eu lieu à Bucarest en juillet 1930, a proposé les solutions suivantes :

1° Un traitement douanier préférentiel accordé par les

(1) Virgile Madgearu, Trois Conférences agricoles, *Europe Nouvelle*, 13 septembre 1930, p. 1320.

pays européens importateurs, en faveur des produits agricoles d'origine européenne;

2° La consolidation, à un niveau raisonnable, par les pays importateurs européens, de tous les droits de douane sur les produits agricoles d'origine européenne;

3° Un régime de liberté complète pour le commerce des produits agricoles sur les marchés européens.

Le traitement préférentiel ainsi que les autres solutions proposées, créant une meilleure situation matérielle à une population agricole de plus de 100 millions, aurait comme résultat d'ouvrir des nouveaux débouchés aux pays industriels européens.

Cette tendance de créer de plus grandes unités économiques et d'arriver par des ententes régionales à la réalisation de l'Union économique européenne a dominé les discussions des Conférences qui ont eu lieu, après Bucarest, à Sinaïa et Varsovie.

L'exposé qui précède montre le caractère constructif de l'action commencée par les pays agricoles du Centre et de l'Est de l'Europe.

« Imposée par le besoin impérieux d'améliorer la situation économique des pays agricoles et de trouver une issue à la crise agricole actuelle, cette action apporte en même temps une contribution sérieuse en vue de la rationalisation de l'économie européenne. Loin d'avoir une tendance agressive à l'égard des Etats industriels, elle représente un désir ferme de collaboration et, ce qui est plus, met en avant un programme précis pour la réalisation pratique de cette collaboration. Non seulement elle ne poursuit pas l'isolement de l'Europe des pays d'outre-mer, — ce qui serait absurde, — mais elle apporte une solution au rétablissement des courants normaux des échanges internationaux, en facilitant l'assainissement de l'Europe, laquelle s'anémie, écrasée d'une part par le chômage industriel et, d'autre part, par l'économie déficitaire des producteurs agricoles.

Au point de vue européen, l'action amorcée à Bucarest, continuée à Sinaïa, et dont le programme à accomplir et

les étapes successives à parcourir ont été amplement délimitées à Varsovie, est un pas vers la réalisation de l'Europe fédérale » (1).

Nous aborderons maintenant l'étude du Memorandum que M. Briand a remis le 17 mai 1930 aux 27 Gouvernements d'Etats européens, membres de la S.D.N.

Lors de la première réunion tenue le 9 septembre 1929 à Genève, les représentants des Etats européens avaient confié à M. Briand le soin « de préciser dans un Memorandum les points essentiels sur lesquels devait porter leur étude, de recueillir et d'enregistrer leurs avis, de dégager les conclusions de cette large consultation et d'en faire l'objet d'un rapport à soumettre aux délibérations d'une Conférence européenne, qui pourrait se tenir à Genève lors de la prochaine Assemblée de la S.D.N. » (1).

M. Briand, dans le préambule du Memorandum, commence par souligner le manque de cohésion des forces matérielles et morales de l'Europe, ce qui constitue le plus sérieux obstacle au développement et à l'efficacité de toutes institutions politiques et juridiques sur quoi tendent à se fonder les premières entreprises d'une organisation universelle de la paix.

Il est spécifié également, afin de réduire les causes d'appréhension des autres pays extra-européens, membres de la S.D.N., que la Fédération européenne ne saurait constituer une menace pour aucun autre continent ou un organisme rival de la S.D.N.

Mais il n'est pas moins vrai que l'Union douanière européenne, si elle se réalise, fera naître des conflits avec les Etats-Unis d'Amérique qui seront obligés de modifier leur politique douanière.

Le Memorandum souligne également que c'est sur le plan de la souveraineté nationale et l'indépendance des

(1) Virgile Madgearu, *Trois Conférences agricoles, Europe Nouvelle*, 13 septembre 1930, p. 1323.

(1) Préambule du Memorandum, *Europe Nouvelle*, 27 septembre 1930, p. 1377.

Etats que doit être réalisée l'entente européenne et que cette entente est placée sous le contrôle de la S.D.N.

Il est difficile de concevoir de quelle façon s'exercera ce contrôle de la S.D.N.; on pourrait tout au plus parler d'une division du travail : la S.D.N. continuant ses efforts pour le développement de la procédure de règlements pacifiques des conflits éventuels, ou pour l'organisation d'une coopération universelle dans le domaine économique et moral et la Fédération européenne ayant la tâche d'organiser la vie économique de l'Europe, de coordonner la production et les échanges entre ses membres, afin d'accroître le bien-être des peuples européens et de diminuer sinon d'éliminer les risques de conflits d'ordre économique et leurs fâcheuses répercussions dans le domaine politique.

Le Memorandum parle de la nécessité d'un Pacte d'ordre général pour affirmer le principe de l'union morale européenne et de la création d'un mécanisme propre à assurer l'accomplissement de la tâche qui incombe à l'Union européenne.

Ce mécanisme est constitué par l'organe représentatif *La Conférence européenne*, composée des représentants de tous les Gouvernements européens, membres de la S.D.N., et d'un organe exécutif, *Le Comité politique permanent*.

La présidence de ces deux organes sera assurée par roulement afin d'éviter toute prédominance en faveur d'un des Etats de l'Europe.

Dans la Partie III du Memorandum, il est dit que les problèmes économiques doivent être subordonnés aux problèmes politiques.

Il nous semble, au contraire, que l'atmosphère de sécurité indispensable à la réalisation d'une union économique ne saurait être créée par des efforts d'ordre purement politique; l'expérience, depuis la création de la S.D.N. jusqu'à ce jour, le prouve.

Ne serait-il pas préférable de poursuivre l'organisation politique et économique de l'Europe simultanément?

L'Economique et la Politique sont si étroitement liés qu'on ne saurait ni séparer ni subordonner l'un à l'autre.

Dans la Partie IV, le Memorandum détermine le champ de la Coopération européenne et énumère les domaines de son action : 1° Economie sociale; 2° Outillage économique; 3° Communications et transit; 4° Finances; 5° Travail; 6° Hygiène; 7° Coopération intellectuelle; 8° Rapports interparlementaires; 9° Administration.

Dans cette Partie IV, le Memorandum précise que l'Union européenne pourra collaborer avec des Etats situés en dehors de cette Union, ce qui veut dire que les Etats extra-européens ou bien ceux qui ne font pas partie de l'Union, n'étant pas membres de la S.D.N. (l'U.R.S.S. par exemple), pourront collaborer à l'œuvre de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'action de la Coopération européenne dans les domaines ci-dessus énumérés, il est certain que l'Union européenne et la S.D.N. font double emploi.

Le Memorandum précise qu'il pourrait être opportun, suivant les cas, soit de créer des organismes de coordination et d'étude, soit de seconder les efforts de la S.D.N. dans les questions qui font déjà l'objet de ses études.

Nous estimons que des conflits de compétence ne tarderont pas à surgir; on peut certainement placer l'Union européenne sous l'égide morale de la S.D.N., mais on ne saurait confier à cette dernière l'étude des questions purement européennes, d'autant plus que les intérêts des pays européens ne coïncident pas toujours avec les intérêts des pays extra-européens membres de la S.D.N.

Le nouvel organisme qu'on essaie de créer risque de diminuer dans une large mesure l'organisme genevois et obliger peut-être certains Etats, par leur situation géographique, se trouvant fort éloignés de l'Europe, à se grouper autour d'un centre qui peut se trouver ne pas être celui de Genève.

Au point de vue de leurs intérêts économiques, Washington intéresse peut-être plus que Genève les républiques sud-américaines.

D'autre part, l'U.R.S.S., facteur important de l'économie européenne, n'étant pas membre de la S.D.N., se trouve

exclue de l'Union européenne; on peut même se demander si la Russie doit être classée, au point de vue géographique, comme faisant partie de l'Europe ou de l'Asie; la Turquie se trouve dans la même situation.

Malgré certaines imperfections inhérentes à toute œuvre humaine, malgré des discussions subtiles concernant le caractère ethnique, les mœurs, les affinités ou manque d'affinités entre les pays de l'Est ou de l'Ouest de l'Europe, nous estimons que ce sont là des problèmes tout à fait secondaires que l'expérience finira par résoudre.

Le Memorandum Briand a abordé d'une manière décisive l'organisation de l'Europe dont la situation actuelle économique et politique oblige les Etats européens de chercher en commun, sans tarder, les remèdes qui s'imposent au malaise existant.

« Dans le monde entier — dit M. Joseph Barthélemy — l'initiative de M. Briand a rencontré un accueil correct et souvent chaleureux. Cependant, il est bon de signaler une hostilité italienne, une froideur anglaise, une méfiance allemande » (1).

Au début de ce chapitre, nous avons exposé le point de vue britannique, d'après lequel l'Empire doit former un *tout économique*, ce qui permettra à l'Angleterre de se tenir à l'écart de la vie économique européenne.

Quant à la presse italienne, elle s'oppose par principe à toute initiative, surtout française, concernant l'organisation de la Paix; une certaine partie de la presse allemande a vu dans l'initiative de M. Briand une hégémonie au profit de la France.

Pour avoir une opinion précise sur l'accueil fait au Memorandum, nous estimons qu'il est préférable d'examiner les réponses que les Gouvernements des Etats européens ont fait parvenir au Quai d'Orsay.

Tous les Etats sont d'accord sur le principe d'une organisation européenne et se déclarent prêts à apporter leurs

(1) Joseph Barthélémy, Etats-Unis d'Europe, *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1929, p. 342.

concours à la réalisation d'un régime d'union fédérale européenne; mais les avis sont partagés sur une question de méthode.

Le Memorandum français accorde la priorité aux problèmes politiques; l'Autriche et l'Allemagne se rallient à ce point de vue.

Le Gouvernement des Pays-Bas estime au contraire que l'accord économique et douanier établi sur des bases aussi larges que possible, devrait précéder l'accord politique; d'autre part le Gouvernement des Pays-Bas souhaite que la nouvelle organisation n'ait pas un caractère exclusivement européen, car il « ne saurait perdre de vue que le royaume ne comprend pas seulement le territoire en Europe » (1).

Dans la réponse allemande, on fait allusion aux charges financières imposées par la guerre et l'infériorité qui en résulte pour certains pays.

Il est certain que les Etats ayant un Empire colonial soulèveront des objections sérieuses lorsqu'il s'agira d'un accord économique et douanier entre les pays européens, car leurs intérêts risquent d'être lésés.

Mais ce qui divise les Etats européens, et ceci est nettement exprimé dans les réponses parvenues au Quai d'Orsay, c'est une question politique d'une importance capitale; il s'agit du Statut territorial tel qu'il a été défini par les Traités de Paix et nous nous trouvons en présence de deux camps opposés : les Etats vainqueurs et les Etats vaincus.

La note autrichienne dit : « Il existe toujours des problèmes politiques de premier ordre qui, d'après le principe de la pleine égalité des droits de tous les membres de la famille des Etats et des peuples européens, — devront être résolus, dans un nouvel esprit européen et, le cas échéant, d'après des méthodes nouvelles à établir, pour que

(1) Réponse du Gouvernement néerlandais, *Europe Nouvelle*, 27 septembre 1930, p. 1382.

la paix européenne puisse être considérée comme assurée et garantie contre toutes les adversités possibles » (1).

La réponse allemande dit d'une manière plus explicite : « Aucun pays ne peut sentir plus que l'Allemagne les défauts de la structure de l'Europe » (2).

Et le Gouvernement hongrois, dans sa réponse, dit catégoriquement : « que bien qu'il se rend parfaitement compte que la Conférence projetée ne s'occupera pas de la revision des Traités, il ne saurait adhérer à une solution du problème qui, en excluant la possibilité d'une revision pour l'avenir, rendrait immuable la situation actuelle créée par les Traités » (1).

Nous pouvons donc conclure que l'unanimité s'est faite sur le principe d'une organisation susceptible de rendre possible la coopération des Etats en vue d'un aménagement de l'Europe, mais qu'en même temps le problème de l'organisation d'un régime de fédération européenne a été abordé, par certains Etats, avec méfiance, ressentiments d'ordre politique et réserves d'ordre économique.

La XI^e Assemblée de la S.D.N., à la session de septembre 1930, par sa résolution du 17 septembre, a créé « la Commission d'études pour l'Union européenne ».

Cette Commission a tenu sa première réunion le 23 septembre 1930.

M. Aristide Briand fut élu à l'unanimité président de la Commission, pour la première année. Après avoir proposé que Sir Eric Drummond, secrétaire général de la S.D.N., soit désigné comme secrétaire de la Commission, M. Briand a ajouté que la documentation de base de la Commission était constituée par le Memorandum du Gouvernement français et les réponses envoyées à ce Memorandum; il a invité le secrétaire général à recueillir les renseignements

(1) Réponse du Gouvernement autrichien, *Europe Nouvelle*, 27 septembre 1930, p. 1386.

(2) Réponse du Gouvernement allemand, *Europe Nouvelle*, 27 septembre 1930, p. 1388.

(1) Réponse du Gouvernement hongrois, *Europe Nouvelle*, 27 septembre 1930, p. 1393-1394.

de nature à compléter cette documentation et à préciser la tâche de la Commission, les Gouvernements pouvant faire parvenir au Secrétariat général les suggestions et informations qu'ils jugeront utiles.

M. Briand a proposé que la prochaine réunion de la Commission ait lieu au mois de janvier 1931, au moment de la 62^e session du Conseil et que la question relative à l'admission dans l'Union d'Etats non-membres de la S.D.N. fût portée à l'ordre du jour.

La Fédération européenne se réalisera-t-elle?

Nous avons souligné dans ce chapitre que le malaise actuel économique et politique impose la création d'une Union européenne, mais qu'il constitue en même temps un sérieux obstacle à la réalisation de cette Union.

Union douanière, suppression des barrières qui entravent les échanges entre les pays européens, idéal dont la réalisation soulève de très grosses difficultés.

Derrière les barrières douanières, des industries et des centres se sont développés, des populations s'y sont groupées, vivant des activités développées à l'abri de la protection douanière; s'il est facile de mobiliser et de déplacer capitaux et machines, il est plus malaisé de changer brusquement les conditions de vie des hommes, de les obliger à se déplacer, à se spécialiser dans d'autres genres d'activité. Le chômage et des secousses sociales sont à craindre.

« Il ne s'agit donc pas qu'aux sons des trompettes de Jéricho embouchées par quelque grande conférence, s'écroulent brusquement les murailles douanières. Il faut abaisser ces murailles, y percer des ouvertures, donner de l'air à l'Europe » (1).

En procédant par étapes, en amplifiant les grandes ententes économiques, en conciliant les intérêts des pays agricoles et ceux des pays industriels, en assurant la libre circulation des capitaux, en supprimant l'anarchie qui préside aux négociations des conventions commerciales, on

(1) Joseph Barthélemy, *Etats-Unis d'Europe*, *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1929, p. 342.

arriverait à une coordination dans la production et l'échange des produits européens.

Mais, en même temps, une action vigoureuse dans le domaine politique s'impose, car c'est aux Gouvernements qu'incombe, et non aux simples particuliers aveuglés par leurs intérêts individuels, la tâche d'organiser l'Europe économiquement, politiquement et moralement.

Il faut que les Etats se décident une fois pour toutes d'abandonner l'hypocrisie qui règne dans les relations internationales, il faut que des réalisations positives se substituent aux discours académiques et aux subtiles controverses, il faut que l'arbitrage et le désarmement matériel et moral deviennent des réalités.

Comme le fait très judicieusement observer M. Henry de Jouvenel : « Le malheur de l'Europe contemporaine est d'être condamnée à conserver, au milieu de la paix, une économie de guerre.

Dans l'appréhension où ils demeurent d'un renouveau d'hostilités qui obligerait chacun de leurs pays à ne compter que sur ses propres ressources, les Gouvernements sont hors d'état de réaliser entre eux la division du travail.

Ils perpétuent, dans le monde en mouvement, la tradition du paysan d'autrefois qui s'acharnait, si étroit que fût son champ, à y produire tout ce qui lui était nécessaire pour se nourrir ou même pour se vêtir, et dont l'idéal était de n'avoir besoin de personne. Ainsi en sera-t-il tant que les peuples ne vivront pas les uns avec les autres comme vivent aujourd'hui les individus d'une même région : en état de sécurité » (1).

« De là l'énorme déperdition de force, d'argent, de labeur dont souffre l'Europe... De là le mécontentement mutuel, la crise permanente d'Etats qui ont tous besoin d'exporter pourvu qu'aucun d'eux n'importe, contradiction qui doit tôt ou tard inciter les plus ambitieux ou les plus

(1) Henry de Jouvenel, *Le Projet de Fédération européenne*, *L'Esprit International*, 1^{er} octobre 1930, p. 384-385.

désespérés à la tentation de se rouvrir des marchés par la force ».

« Ce désordre qui résulte de la guerre ramène à la guerre » (2).

Et M. Herriot, dans les conclusions de son très intéressant et documenté ouvrage, dit entre autres que l'Entente européenne « est imposée par les lois mêmes de l'évolution économique, par la concentration industrielle, par la nécessité de défendre le marché européen ».

L'Entente européenne, ajoute M. Herriot, « ne deviendra stable que par une organisation européenne du crédit » et « ne sera durable que sous un régime définitif d'arbitrage de désarmement et de sécurité » (1).

La désorganisation de l'Europe qui s'accroît de plus en plus, obligera, à notre avis, les Etats européens de faire un effort pour briser le cercle vicieux dans lequel on tourne depuis la dernière guerre.

Une seule alternative : Décadence ou Fédération.

Aux peuples d'Europe de choisir !

Le Memorandum Briand et l'idée d'une Fédération européenne, malgré les précautions prises, se présente comme l'aveu tacite de l'inefficacité de la méthode que la S.D.N. a adoptée pour organiser la paix.

C'est une solution empirique, imposée par les faits, mais qui, malheureusement, ne se rattache pas à un système complet, à une méthode précise pouvant conduire à la réalisation de la Paix.

(2) *Ibid.*, p. 385.

(1) Edouard Herriot, *Europe*. Ed. Rieder, Paris, 1930, p. 276-277.

CONCLUSION

L'optimisme est de rigueur dans une conclusion.

Et malgré tout, après avoir passé en revue l'activité de la Société des Nations, dans le domaine du désarmement, de l'arbitrage, et de la conciliation, en un mot, de l'organisation de la paix, nous sommes obligés de constater qu'on n'a pas abouti jusqu'à ce jour à des résultats positifs et que par conséquent, des garanties réelles de paix n'existent pas à l'heure actuelle.

Certes, nous nous rendons parfaitement compte que l'organisation de la paix est une œuvre de longue haleine, que les énormes difficultés économiques qui persistent encore et l'idéologie propre à chaque nation, les haines, ressentiments et préjugés de toutes sortes, constituent autant d'obstacles à vaincre.

Nous apprécions à leur grande et réelle valeur les efforts qui se sont poursuivis dans le cadre de la S.D.N.; si ces efforts n'ont pas abouti, cela est dû aux imperfections du Pacte de la S.D.N., en ce qui concerne surtout le maintien du caractère absolu de la souveraineté nationale, imperfections qui ont ralenti les progrès dans la voie de l'organisation de la Paix, mais qui ont en même temps incité les hommes d'Etat à chercher d'arriver par d'autres voies aux buts que les créateurs de la S.D.N. se sont proposés.

Le protocole de Genève en est un exemple; malheureusement, l'échec de cette tentative d'organisation de la paix, sur des bases positives, a découragé pour un certain temps

les peuples, a fait renaitre la méfiance et a arrêté notamment tous progrès dans le domaine du désarmement.

Malgré le pas décisif en avant qu'on a fait en matière d'arbitrage, l'atmosphère de sécurité fait encore défaut.

Ce manque de confiance a de graves répercussions dans le domaine économique et oblige les peuples à conserver, en période de paix, une économie de guerre.

Les faits se sont chargés, vu la désorganisation économique mondiale et surtout européenne, d'obliger les Gouvernements à se rapprocher pour chercher en commun des solutions, afin d'éviter des fâcheuses répercussions dans le domaine politique.

Les individualistes les plus farouches sont aujourd'hui obligés de reconnaître que la concentration et l'action collective, qui s'imposent de plus en plus dans le cadre de la vie nationale, s'imposent avec force également, en ce moment, sur le plan international.

L'Union européenne correspond à une réalité que presque personne n'ose plus nier.

Mais, pour que l'initiative de M. Briand gagne du terrain dans la voie des réalisations pratiques, il faut que les peuples d'Europe fassent disparaître les barrières qui les séparent et entravent la libre circulation et les échanges intellectuels et matériels. il faut une rééducation morale commençant sur les bancs des écoles pour se poursuivre dans toutes les manifestations publiques et sociales de chaque nation, afin que chacun considère les citoyens des autres pays, non comme des ennemis éventuels, mais comme des collaborateurs à la réalisation d'une œuvre commune; une action vigoureuse dans le domaine économique et moral rendra possible dans l'avenir le bien-être de l'humanité et le règlement des litiges inhérents à la vie internationale, par des moyens pacifiques.

Ces moyens et les institutions judiciaires qui leur correspondent existent ; il appartient aux peuples de s'en servir.

Mais comme nous avons essayé de le démontrer dans notre chapitre consacré à la souveraineté, le droit de guer-

re et la S.D.N., la réalisation de la Paix se réduit à une question de méthode.

Celle adoptée par la S.D.N. nous semble ne pas tenir suffisamment compte de l'évolution des Etats modernes et du changement intervenu dans le contenu de la notion de souveraineté au point de vue international.

Nous estimons que la méthode adoptée par la S.D.N. ne peut aboutir qu'à des résultats négatifs, étant donné que nous considérons cette méthode, non pas comme moyen permettant de réaliser la paix, mais comme le but même qu'on s'est proposé d'atteindre.

Réaliser la paix veut dire, à notre avis, organiser sur des bases juridiques les relations internationales, en d'autres termes, réaliser la Société des Etats.

Pour atteindre ce but, il nous semble plus indiqué d'adopter une méthode permettant de supprimer les entraves qui gênent ou empêchent le fonctionnement de l'interdépendance existante entre les Etats.

En organisant la coopération des Etats, 1° dans le domaine économique; 2° dans le domaine intellectuel et moral, la Société des Etats se trouve réalisée spontanément.

La S.D.N. aura eu le grand mérite d'avoir habitué les représentants des Etats à chercher en commun les solutions permettant le développement des nations et d'avoir créé une Cour permanente de justice internationale qui, dès que la Société des Etats sera réalisée, connaîtra automatiquement de tous les litiges inhérents à la vie en commun.

Vu : Le Doyen de la Faculté,

H. BERTHELEMY.

Vu : Le Président,

A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLETY.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ARCHIMBAUT (Léon). — *La Conférence de Washington*, Paris, 1923.
- BAKER. — *Le Désarmement et la Conférence Coolidge*, L'Esprit International, 1927, p. 463.
- BAINVILLE (Jacques). — *Les conséquences politiques de la paix*.
- BARRA (Fr. de la). — *La Médiation et la Conciliation internationale*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. I, p. 557.
- BARTHELEMY (Joseph). — *Etats-Unis d'Europe*, R. P. P., 1929, p. 329-345.
- BOREL et POLITIS. — *L'arbitrage obligatoire et la compétence de la Cour permanente de Justice internationale*, Annuaire de l'Institut de Droit international, 1927, p. 669 et suiv.
- BOURQUIN (M.). — *La Cour de Justice internationale*, R. D. I. L. C., 1921, p. 17-34.
- BROUCKERE (Louis de). — *Les travaux de la S.D.N. en matière de désarmement*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 1928, p. 365-450.
- BROWN (Marshall Ph.). — *Arbitrage et Justice*, R.D.I.L.C., 1924, p. 317-332.
- CASSIN (René). — *Les accords de Locarno et la S.D.N.*
- CASTBERG (F.). — *La compétence de la S.D.N. concernant le règlement des différends internationaux*, R. D. I. L. C., 1922, p. 195-202.
- DJOUROVITCH. — *Le protocole de Genève devant l'opinion anglaise*, Thèse, Paris, 1928.

- DUGUIT (Léon). — *L'Etat*. Ed. Fontemoing, 2 vol., Paris, 1901 et 1903.
- *Le différend roumano-hongrois et le Conseil de la S.D.N.* R. D. I. L. C., 1927.
- *Souveraineté et liberté*. Ed. Félix Alcan, Paris, 1922.
- DUPRIEZ (L.). — *Le contrôle des armes et des munitions et des matériels de guerre*. R. D. I. L. C., 1926, p. 57-85.
- EFREMOFF (J.). — *L'organisation de la médiation*. R. D. I. L. C., 1925, p. 201-208.
- *Les Traités de conciliation de 1924*. R. D. I. L. C., 1925, p. 876-895.
- ERICH (R.). — *Le protocole de Genève*, R. D. I. L. C., 1925, p. 509-543.
- *Les Traités de non-agression entre membres et non-membres de la S.D.N.*, R. D. I. L. C., 1926, p. 615-621.
- *Interdiction de la guerre d'agression*. R. D. I., 1927, p. 755-759.
- *Les projets de convention élaborés par le Comité d'arbitrage et de sécurité*. R. D. I. L. C., 1928, p. 332-337.
- *Le caractère juridique du Pacte de Paris*, R. D. I. S. D. P. 1928, p. 232-240.
- GLINBERG (A.). — *Le problème du désarmement devant la S.D.N. et en dehors d'elle*. Thèse, Paris, 1930.
- GUANI (A.). — *Les mesures de coercition entre membres de la S.D.N.* R. G. D. I. P., 1924, p. 285-290.
- HERRIOT (Edouard). — *Europe*. Ed. Rieder, Paris, 1930.
- HOLMER (O.). — *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S.D.N.* Paris, 1925.
- JELLINEK (Georg). — *L'Etat moderne et son Droit*. Trad. Fardis, 2 vol. Ed. Giard et Brière, Paris, 1911 et 1913.
- JOUHAUX (L.). — *Le Désarmement*. Paris, 1927.
- LAPRADELLE (A. de). — *La Conférence de la Paix*. R.G.D. I. P., 1899.

- LASTUREL (P.). — *L'affaire greco-italienne de 1923.*
- LECHARTIER (G.). — *La guerre comme instrument de politique nationale.* L'Esprit International, 1929, p. 254-262.
- LE FUR (Louis). — *Affaire des optants hongrois de Transylvanie.* R. D. I. S. D. P., 1927, p. 257-273.
- MERINGHAC (A.). — *Le désarmement, les traités de paix de 1919-1920, la Conférence de Washington de 1921-1922.* R. G. D. I. P., 1922.
- NICOGLIOU (Stéphan H.). — *L'affaire de Corfou et la S.D.N.* Dijon, 1925.
- PADOUX (G.). — *Du recours à la S.D.N. en cas de difficultés internationales.* R. G. D. I. P., 1920, p. 86-96.
- PILLET (A.). — *Les affaires agraires des ressortissants hongrois devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois.* R. G. D. I. P., 1927.
- POLITIS (N.). — *Les représailles entre Etats membres de la S.D.N.* R. G. D. I., 1924.
- ROLIN-JAEQUEMYS. — *La question dite du désarmement devant la S.D.N.* R. D. I. L. C., 1929.
- ROUSSEAU (Ch.). — *Les travaux du Comité d'arbitrage, etc.* R. G. D. I. P., 1928, p. 377-410.
- SCELLE (Georges). — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix.* Paris, 1919.
- *L'arrêt du 10 janvier 1927 du Tribunal arbitral mixte dans les affaires dites agraires et le Droit international.* R. G. D. I. P., 1927 (mai-octobre).
- *Le Memorandum Briand.* R. P. P., 1930, p. 363-375.
- SHOTWELL (James T.). — *Le Pacte de Paris.* Ed. Firmin Didot, Paris, 1930.
- SOTTILE (A.). — *La limite de la compétence du Conseil de la S.D.N., etc.* R. D. I. S. D. P., 1927, p. 280-306.

TENEKIDES (C. G.). — *L'évolution de l'idée des mesures coercitives et la S.D.N.* R. D. I. L. C., 1926, p. 398-418.

VISSCHER (Ch. de). — *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec.* R. D. I. L. C., 1924, p. 213-230.

WEHBERG (Hans). — *La limitation des armements dans le passé et d'après le Pacte de la S.D.N.* R. G. D. I. P., 1925, p. 504-519.

WESTLAKE. — *Traité de Droit international.* 2^e éd., 1913, Trad. de M. de Lapradelle, 1924.

Documents et publications de la S.D.N. (Annuaire, Actes de l'Assemblée, Journal Officiel, etc.).

Revue Générale de Droit International Public (R.G.D.I.P.).

Revue de Droit International et de Législation comparée (R.D.I.L.C.).

Revue de Droit International (R.D.I.).

Revue Générale de Droit International (R.G.D.I.).

Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques et Politiques (R.D.I.S.D.P.).

Revue Politique et Parlementaire (R.P.P.).

L'Esprit International.

L'Europe Nouvelle.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
APERÇU HISTORIQUE. — Les projets de paix perpétuelle; les moyens de coercition autres que la guerre; le mouvement pacifiste au xix ^e siècle et les Conférences de La Haye.....	9

PREMIERE PARTIE

La Société des Nations et l'organisation de la paix

CHAPITRE PREMIER. — Le Désarmement.....	17
CHAPITRE II. — Le Protocole de Genève; le Pacte de Locarno; le Pacte de Paris.....	35
CHAPITRE III. — La Conciliation et l'Arbitrage; la Cour perma- nente de Justice internationale.....	44

SECONDE PARTIE

Examen critique de l'activité de la S.D.N. et position actuelle du problème de la paix

CHAPITRE PREMIER. — L'incident italo-grec; l'incident de fron- tière gréco-bulgare.....	58
CHAPITRE II. — L'affaire dite des optants hongrois.....	68
CHAPITRE III. — La souveraineté, le droit de guerre et la Société des Nations.....	72
CHAPITRE IV. — Le Memorandum Briand et la Fédération euro- péenne	87
CONCLUSION	103
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.....	107

